Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia

El emprendimiento es de todos — Minhacienda

El futuro es de todos — DNP Departamento Nacional de Planeación

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DANE

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Hacienda y Crédito Público
Presidente de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Pública

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Pública

MARLENY MONSALVE VÁSQUEZ
Contadora General de la Nación

ALEJANDRA CAROLINA BOTERO BARCO
Directora
Departamento Nacional de Planeación

JUAN DANIEL OVIEDO
Director General
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

COMITÉ TÉCNICO DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ
Presidente y Secretaría Técnica del Comité- Directora General de Presupuesto Público Nacional
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR MORA
Director General de Política Macroeconómica
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JUAN PABLO CARDOSO TORRES
Director de Síntesis y Cuentas Nacionales
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

CARLOS ALBERTO ARISTIZABAL
Subcontador de Consolidación de la Información
Contaduría General de la Nación

YESID PARRA VERA
Director de Programación de Inversiones Públicas
Departamento Nacional de Planeación

EQUIPOS TÉCNICOS PARTICIPANTES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Viceministerio Técnico
Laura Moreno Moreno

Dirección General de Apoyo Fiscal
Néstor Mario Urrea Duque
Fernando Olivera Villanueva
Claudia Helena Otalora
Andrés Felipe Urrea Bermudez

Dirección General de Política Macroeconómica
Sammy Libos Zúñiga
Diana Paola Vargas Mojoco

Grupo de Administración del SIIF
David Fernando Morales

Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
Francisco Lucero Campaña
Juan Camilo Gutiérrez
Erika Daniela González Téllez

Dirección General de Presupuesto Público Nacional
Lelio Rodríguez Pabón
Edgar Guio Rodríguez
Camila Baquero Arévalo
Juan Diego Niño

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
Diana Carolina Escobar Velásquez
María del Pilar González

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Omar Mancipe Saavedra
Camilo Aguirre Matallana

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
Edgar Forero Medina
Janeth Diaz Nieto

BANCO DE LA REPÚBLICA
Néstor Espinosa Rodríguez
Gabriela Garzón Perilla

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Libia Yolima Poveda
Yonh Fredy Piracoca

EQUIPO DE TRABAJO DEL MODELO CONCEPTUAL DE LA GFP DE COLOMBIA

Dirección: Rafael Flores **Supervisión de calidad**: Ricardo A. Gutiérrez

Introducción: Rafael Flores
La Gestión Financiera Pública y el SIGFP: Ricardo A. Gutiérrez
El Estado y el Sector Público: Liliana Caballero y Claudia López
Subsistema de Programación Fiscal: Ariel Melamud
Subsistema de Presupuesto: Rafael Flores
Subsistema de Tesorería: Germán Tribuzzio
Subsistema de Crédito Público: Jorge Amado y Emilio Nastri
Subsistema de Estadísticas Económicas: Claudia López
Subsistema de Estadísticas Fiscales: Claudia López
Sistema de Contabilidad: María del Carmen Suárez
Subsistema de Planeación: Carolina Londoño y Xing Ye
Subsistema de Inversión: Carolina Londoño y Xing Ye
Sistema de Ingresos Públicos: Diana Ricaurte
Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos: Rubén Ruano
Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones: Domingo Rueda
Sistema de Bienes Fiscales: Domingo Rueda
Sistema de Control Fiscal: Juan Carlos Thomas
Anexo Control Interno: Liliana Caballero
Entidades ejecutoras de la GFP: Waldo Gutiérrez
Colaboración en aspectos contables: Martha García Vernazza
Bases Conceptuales para el Procesamiento Informático del SIGFP: Rubén Ruano
Estrategia General para el Desarrollo e Implementación de la Reforma: Rafael Flores y Rubén Ruano
Modelo General de Datos: Gustavo Merino

Agradecimientos

El presente documento es un producto que forma parte de las actividades del Programa para el Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia. Este Programa es posible gracias al apoyo de la Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) de la Confederación Suiza y al Banco Mundial, como ejecutor. El equipo agradece especialmente a las autoridades del Gobierno de Colombia. Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo decidido de las entidades participantes del Programa y la participación activa de sus equipos técnicos

Descargo de Responsabilidad General

Este es un documento en construcción elaborado por un equipo de la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial con contribuciones externas. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, su Director Ejecutivo o de los gobiernos que representa, así como tampoco los del gobierno de Suiza. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo.

***

La elaboración de este documento (que se encuentra en construcción) estuvo a cargo de un equipo de la Unidad de Sector Público e Instituciones para América Latina y el Caribe de la Práctica Global de Gobernanza, equipo coliderado por Henry Forero (Especialista Senior en Gobernanza) y David Santos (Especialista Senior en Sector Público) e integrado por expertos dirigidos por Rafael Flores y bajo la supervisión de calidad de Ricardo Gutiérrez. El proyecto también contó con la colaboración de Tomás Martín. La publicación del documento se hace por solicitud e iniciativa de las entidades participantes del Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en Colombia, quienes amablemente han querido reconocer el apoyo del Banco Mundial y la Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) de la Confederación Suiza en su elaboración.

Acrónimos

AC	Administración Central
BANREP	Banco de la República de Colombia
BGN	Balance General de la Nación
BM	Banco Mundial
CAIF	Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento
CCP	Catálogo de Clasificación Presupuestal
CEF	Clasificación Económica de los Flujos
CEI	Clasificación Económica Institucional
CGC	Catálogo General de Cuentas
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CICP	Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal
CIEFP	Comisión Intersectorial de Estadísticas de las Finanzas Públicas
CIIGFP	Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CN	Cuentas Nacionales
COFOG	Clasificación Funcional de Gastos del Gobierno
CONFIS	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Constitución Política de Colombia
CPC	Clasificación Central de Productos
CUIN	Clasificador Único Institucional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DGPPN	Dirección General del Presupuesto Público Nacional
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECP	Entidades Contables Públicas

EDSPG	Estadísticas de Deuda del Sector Público 2013: Guía para Compiladores y Usuarios
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado
EPF	Entidades Públicas Financieras
EPNF	Entidades Públicas No Financieras
ET	Entidades Territoriales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FURAG	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
FUT	Formulario Único Territorial
GFP	Gestión Financiera Pública
GG	Gobierno General
GGN	Gobierno General Nacional
GNC	Gobierno Nacional Central
ISS	Instituciones de Seguridad Social
MBP	Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional
MECAD	Marco de Evaluación de Calidad de los Datos
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
NMNC	Nuevo Marco Normativo Contable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SE	Sistema de Estadísticas
SEBP	Sistema de Estadísticas de la Balanza de Pagos
SECM	Sistema de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas
SEESP	Sistema de Estadísticas Económicas del Sector Público
SEFP	Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SGR	Sistema General de Regalías

SIGFP	Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
SP	Sector Público
SPC	Sector Público Consolidado
SUGIFP	Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UEP	Unidades Ejecutoras del Presupuesto

Tabla de contenido

Introducción 10

I. LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA Y EL SIGFP 17

II. EL ESTADO Y EL SECTOR PÚBLICO (CONTEXTO JURÍDICO Y ECONÓMICO) 41

Parte A. La organización jurídica del Estado colombiano 45

Parte B. El Sector Público de Colombia 64

III. SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO 71

Parte A. Subsistema de Programación Fiscal 75

Parte B. Subsistema de Presupuesto 131

IV. SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO Y TESORERIA NACIONAL 201

Parte A. Subsistema de Crédito Público 207

Parte B. Subsistema de Tesorería 259

V. SISTEMA DE ESTADÍSTICAS 299

Parte A. Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público 303

Anexo de Tablas 347

Parte B. Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (SEFP) 409

Anexo de Tablas 455

Apéndice: Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento 489

VI. SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA 502

VII. SISTEMA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN 575

Parte A. Subsistema de Planeación 575

Parte B. Subsistema de Inversión Pública 599

VIII. SISTEMA DE GESTIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS CENTRALES 641

IX. SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS 681

X. SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE CONTRATACIONES 715

XI. SISTEMA DE BIENES FISCALES 753

XII. SISTEMA DE CONTROL FISCAL 799

Apéndice: El Control Interno en el Estado Colombiano 837

XIII. ENTIDADES EJECUTORAS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA 855

XIV. BASES CONCEPTUALES PARA EL PROCESAMIENTO INFORMÁTICO DEL SIGFP 901

XV. ESTRATEGIA GENERAL PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE LA GFP 921

XVI. ANEXO MODELO DE DATOS Y MAPA DE PROCESOS 945

Bibliografía 989

Introducción

Tabla de contenido

1. PROPÓSITOS 12

2. ALCANCE 12

3. CONCEPCIÓN. 12

4. CONTENIDO 14

5. METODOLOGÍA DE TRABAJO APLICADA 15

1. PROPÓSITOS

En los últimos tiempos, Colombia ha generado grandes avances en materia de gestión financiera pública (GFP). El documento CONPES 4008, el Decreto de creación de la Comisión Intersectorial de Información de la GFP, los nuevos clasificadores presupuestales y los desarrollos tecnológicos implantados son muestras palpables de todo lo que se ha conseguido.

Estas mejoras se han logrado, en muchos casos, gracias al esfuerzo individual de entidades y personas que se comprometieron con la reforma, pero aún quedan retos significativos de trabajo colectivo que es preciso encarar de manera coordinada y con una visión integral.

El modelo conceptual de la GFP es un paso fundamental en esa dirección, ya que constituye la base común sobre la cual se podrán sustentar los futuros avances, a partir de una referencia compartida que permitirá evitar futuras disputas. Así, se podrán plasmar los objetivos de política en definiciones concretas, teniendo en cuenta el marco legal vigente, los estándares internacionales en la materia y los objetivos estratégicos del gobierno.

Para lograr este propósito, debe considerarse al modelo conceptual como un documento vivo que, sin perder su visión estratégica general, se adapte a los cambios que se produzcan en la administración pública colombiana a medida que las diferentes reformas se vayan implementando. De esa manera, será posible contar siempre con una base de referencia que permita guiar la implementación de los cambios puntuales que se lleven adelante, sin que se convierta en una estructura rígida que no tenga en cuenta las transformaciones que se generen a lo largo del proceso de reforma.

2. ALCANCE

El modelo conceptual presentado abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional -integrado, a su vez, por la Administración Central, las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social- y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional.

Su alcance no contempla las entidades territoriales (departamentales y municipales). Sin embargo, la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

3. CONCEPCIÓN

El modelo conceptual de la GFP de Colombia se enmarca en el CONPES 4008, cuyo objetivo general es “Adoptar una visión sistémica de la información de GFP, mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el

cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos".

Para lograr ese objetivo, este documento se basa en una concepción integrada de la GFP, que implica partir de las transacciones como base única del sistema de información financiera. Para que esta visión se pueda llevar a la práctica, cada operación que realice el sector público debe contener todos los datos que después se requerirán para las diferentes salidas que soliciten los distintos órganos centrales. De esta manera se podrán dejar de lado, en todo cuanto sea posible, las consolidaciones y homologaciones realizadas sobre las diferentes salidas de información, que precisan de intervenciones humanas y que reducen la calidad y trazabilidad de los datos. En un sistema integrado de GFP, la mayor parte de las salidas son automáticas y se producen por la simple agregación de las transacciones, filtradas de acuerdo al criterio seleccionado. Así, la información obtenida deja de ser una estimación o una aproximación estadística y se transforma en datos duros que proporcionan una base confiable para la toma de decisiones.

Esta visión general está presente a lo largo de todo el modelo. En cada capítulo, y particularmente en los correspondientes a los diferentes sistemas y subsistemas, se buscó detectar los puntos de integración entre ellos para facilitar su posterior automatización como forma de mejorar la circulación de los datos, garantizar su disponibilidad en los momentos necesarios y asegurar la calidad de la información.

Con esa meta, para la elaboración del documento se partió del análisis exhaustivo del marco normativo vigente y de un previo diagnóstico sobre la situación de los sistemas de información financiera que están operando y forman parte del SIGFP, así como del conocimiento cabal de los reportes y estados que se les requieren.

En paralelo, se diseñó el modelo deseado, o el *"to be"*, sin perder de vista las fortalezas, oportunidades y restricciones del entorno institucional de la administración para la implantación de este tipo de sistemas. De la diferencia entre la situación actual y la deseada surgieron las principales fortalezas y debilidades de cada sistema o subsistema y, consecuentemente, las propuestas de reforma que buscan dar respuesta a esas debilidades.

Asimismo, en el documento se incluyó el marco teórico que rige el modelo, la identificación de los subsistemas, macroprocesos y procesos sustantivos que lo conforman, los propósitos, descripción y características de éstos, la información financiera que requieren, procesan y generan, las interrelaciones cada uno de ellos y los demás sistemas y las implicancias en términos de cambios normativos y de sistemas informáticos de cada actividad planteada.

No obstante, como se planteó desde un inicio, el modelo conceptual no llega a contener temas tan analíticos como el análisis y diseño de las estructuras administrativas o de requerimientos y perfiles del personal, actividades que son propias de otras áreas organizativas. Tampoco responde a todas las preguntas que puedan formular los analistas y programadores responsables de desarrollar el SIGFP y que requerirán respuestas precisas y detalladas. Constituye, más bien, el marco de referencia para estos desarrollos funcionales e informáticos y, como tal, es condición necesaria para su éxito y la realiza-

ción de una inversión eficiente. Para tales fines, al implementar cada una de las reformas propuestas, el modelo conceptual deberá ser complementado con especificaciones funcionales y técnicas (en términos de arquitectura de sistemas, de infraestructura tecnológica, de comunicaciones y de seguridad).

4. CONTENIDO

Este documento consta de una primera parte general, en la que se analiza el funcionamiento de la GFP en Colombia, enmarcada en su contexto legal y económico y se explica el funcionamiento de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP).

A continuación, en una segunda parte, se desarrollan los diferentes sistemas y subsistemas que componen el SIGFP. Como regla general, se utiliza la división establecida en el citado CONPES 4008. Cuando la composición de estos sistemas involucra actividades que, por sus características y atribuciones requieren un tratamiento diferenciado, como programación fiscal y presupuesto, o tesorería y crédito público, a cada uno de estos componentes se le da el tratamiento de un subsistema del sistema mayor y los capítulos correspondientes se abren respetando dicha jerarquía. También se incluye un capítulo referido a la gestión de las entidades ejecutoras de la GFP.

Los capítulos correspondientes a los diferentes sistemas y subsistemas de la GFP están, a su vez, divididos en diferentes secciones. En la primera de ellas se presentan sus principales características generales, como definición, objetivos y relevancia. En la segunda, se desarrollan los elementos básicos que debería contener cada sistema o subsistema, desde una perspectiva teórica. Es la situación objetivo, el "*to be*" al que se aspira, en el marco de un modelo de información que integre de forma automática transacciones-presupuesto-contabilidad-estadísticas económicas y fiscales. Cabe aclarar que en esta sección no se hace referencia a la situación actual de Colombia. Ese análisis se desarrolla en la sección 3, donde se describe el estado en el que se encuentra cada sistema o subsistema. De la diferencia entre la situación actual y el objetivo a alcanzar surgen las fortalezas, debilidades y propuestas de reforma que se presentan en la sección 4.

En una tercera parte se presenta la estrategia general para el desarrollo de la reforma, que incluye la visión global, la dimensión tecnológica y los elementos centrales para su correcta implementación, como la secuencia de actividades, los principales hitos y la gestión de riesgos, entre otros.

Finalmente, se incluye como anexo un modelo de datos que contiene las principales relaciones entre los diferentes sistemas y subsistemas que componen el SIGFP, expresadas a partir de las entradas y salidas correspondientes a los macroprocesos y procesos que les dan sustento. El modelo de datos busca facilitar y agilizar el desarrollo funcional e informático de los sistemas o procesos específicos que requieran las distintas dependencias, en la medida en que estas tengan claro qué parte del todo están realizando y cuáles serán los requerimientos futuros de información que se les demandarán.

5. METODOLOGÍA DE TRABAJO APLICADA

La elaboración del Modelo Conceptual del SIGFP colombiano se pensó desde un principio en un marco de consensos, que implicaba ir más allá de las atribuciones de las distintas entidades participantes. Con ese propósito, se buscó trabajar permanentemente en conjunto con los usuarios del SIGFP. Se realizaron reuniones con las contrapartes designadas y se enviaron los sucesivos avances a las entidades responsables de cada sistema y subsistema para su discusión y posterior aprobación. De esta manera se buscó construir consensos entre las entidades y contribuir así a lograr el fuerte apoyo político requerido para vencer la resistencia al cambio que naturalmente genera una reforma de estas características.

Además, como ya se ha mencionado, para que el sistema no fuera pensado únicamente para cubrir las necesidades de los órganos centrales, se trabajó con las entidades ejecutoras de la GFP, seleccionando tres organismos (Ministerio de Defensa, Ministerio de Cultura e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) que funcionaron como representantes del resto de las entidades y transmitieron sus problemáticas. Así, se logró conocer en detalle la gestión administrativo-financiera de las entidades ejecutoras y se describieron los procesos y flujos de información que tienen a su cargo, así como que los reportes y estados que se les solicitan, todo ello teniendo en cuenta que estas áreas son las responsables de la carga de la mayor parte de los datos y de su confiabilidad y calidad.

I

LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA Y EL SIGFP

Tabla de contenido

I

1. BASES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GFP. ANTECEDENTES 19

2. DIAGNÓSTICO SOBRE LA GFP 20

3. OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA GFP 22

4. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y EL PIA. 23

5. BASES CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO DEL SIGFP 24

5.1. Aspectos introductorios 24

5.2. Productos Requeridos al SIGFP de la ACN 27

5.2.1. Estándares internacionales de cuentas 27

5.2.2. Registros y estados requeridos por el Sistema de Contabilidad 29

5.2.3. Registros y estados presupuestales 29

5.2.4. Registros y estados sobre deuda pública y tesorería 31

5.2.5. Información sobre planes, proyectos y programas 31

5.2.6. Información sobre la gestión administrativo-financiera 32

5.2.7. Otros reportes a generar 32

5.2.8. Comentario final sobre el tema 32

5.3. Condiciones que debe Satisfacer el Diseño y la Operación de un SIGFP de la ACN 32

5.4. Requisitos Contables para la Integración Automática de la Información Financiera de un SIGFP 34

5.5. Elementos de Entrada al SIGFP 34

5.6. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Transaccional 37

5.7. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Sistémico 38

5.8. Reformas Administrativas y Modelo de Procesos 39

1. BASES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GFP. ANTECEDENTES

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó, con fecha 26 de octubre de 2020, la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (CONPES 4008).

Dicha política está configurada en el marco de las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad", que es parte integral de la Ley 1955 de 2019, donde se incluyó como objetivo el aseguramiento de la institucionalidad fiscal, y como instrumentos para su consecución, la mejora de los mecanismos de transparencia y la reingeniería de la gestión de las finanzas públicas.

En el mismo documento se define la Gestión Financiera Pública (en adelante, GFP) como el "conjunto de leyes, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Gobierno para asegurar y usar efectiva, eficiente y transparentemente los recursos públicos".[1] De igual modo, establece que los procesos de la GFP deben organizarse mediante el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas, también denominado "Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública" (SIGFP).

"Las condiciones previstas por el PND se materializan mediante los dos ejes estratégicos de la mencionada política, orientados a la producción de información de GFP en condiciones de calidad y armonizada con referentes internacionales. (...) El primer eje estratégico contempla los cambios institucionales orientados a la coordinación de los subsistemas de la GFP bajo una visión común; mediante instancias de coordinación y decisión definidas para la orientación del desarrollo de la GFP de manera priorizada y ordenada. El segundo eje estratégico de acción abarca, por un lado, la armonización de los conceptos, procesos y las metodologías con las que se produce; la información de GFP y, por otro lado, la adopción de lineamientos tecnológicos comunes para la gestión de los sistemas de información, de forma tal que se garantice su integración e interoperabilidad" (CONPES 4008, Resumen ejecutivo, pág. 3).

Mediante el CONPES 4008, se resuelve adoptar una visión sistémica de la GFP, a fin de contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente sobre la gestión de los recursos públicos, para lo que se requiere que las entidades públicas adopten una misma visión respecto de ella, redefiniendo los modelos actuales con los que esta actualmente se produce.

En este sentido, la citada política propone las estrategias para "fortalecer la calidad de la información financiera del sector público, a través de la organización institucional, la consistencia de los marcos metodológicos y conceptuales con los que se registra,

1 En el artículo 1.º del Decreto 224 de 2021, se redefine de manera adecuada la Gestión Financiera Pública, como el "conjunto de normas, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Estado para asegurar y usar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos públicos", y se expresa asimismo que "la GFP abarca todos los aspectos de la gestión de los recursos públicos". Nótese, que se remplaza la palabra "gobierno" por "estado", lo que se considera apropiado.

compila y divulga la información para la GFP y la adopción de una visión conjunta en el manejo de los sistemas de información que la soportan" (CONPES 4008 pág. 19). Con tal visión, se busca contar con información financiera consistente y de calidad para contribuir a:

- la sostenibilidad fiscal;
- la asignación eficiente de los recursos públicos;
- la entrega efectiva y eficiente de bienes y servicios;
- alcanzar las metas deseables del gobierno y la comunidad;
- disponer de información financiera de calidad comparable con otros países.

Por otra parte, en el punto 3.1.1, se expresa: "Para efectos de la política aprobada, se establecen como parte de la GFP: los subsistemas centrales de programación fiscal y presupuesto, tesoro, contabilidad y estadística; y los subsistemas de soporte, como cartera, activos financieros, contratación y adquisiciones; inventarios; nómina; impuestos y aduanas; activos fijos, entre otros" (CONPES 4008 pág. 21).

2. DIAGNÓSTICO SOBRE LA GFP[2]

Según el CONPES 4008, la información de GFP en Colombia presenta falencias que afectan la comprensión de la situación financiera del sector público y, por ende, restringen la disponibilidad de información y su utilidad para los fines mencionados. Esta problemática, asociada con la calidad de información de GFP del sector público, responde a dos factores:

(i) la visión fragmentada de la GFP en el país (dimensión institucional); y

(ii) la producción de información de GFP bajo lineamientos conceptuales no armonizados con referentes internacionales, ni homogéneos entre sí; y mediante sistemas de información no interoperables (dimensiones de tipo conceptual y tecnológico).

De este modo, el análisis del estado de situación que se realiza en el referido documento se estructura en los siguientes tópicos:

(i) Visión fragmentada de la GFP

- Ausencia de una política estructurada de organización de la GFP.
- Falta de articulación normativa sobre competencias de órganos rectores.
- Brecha entre las capacidades de las entidades rectoras y ejecutoras y las necesidades de información de GFP.
- Debilidad de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP.

2 Un análisis del diagnóstico se puede obtener mediante la lectura de las páginas 19 a 45 del CONPES 4008.

(ii) La información de la GFP se produce bajo lineamientos conceptuales no armonizados y en sistemas de información no interoperables

- Adopción parcial de estándares internacionales.
- Marco conceptual y metodológico no armonizado entre los subsistemas de la GFP para el registro de eventos económicos.
- Desarrollos tecnológicos de soporte de la GFP aislados y no coordinados.

De este diagnóstico, se derivan los siguientes retos estructurales a enfrentar para contribuir a los resultados planteados en el PND 2018-2022:[3]

- Débil gobernanza de la Gestión Financiera Pública: En Colombia, las entidades rectoras de cada subsistema de GFP tienen altos niveles de autonomía y funciones asignadas por leyes especiales o, inclusive, por la Constitución del país. Esto hace compleja su gobernanza y, a diferencia de lo que ocurre en varios países de la región, en Colombia no existe un organismo de nivel superior que pueda establecer los lineamientos generales sobre las distintas entidades rectoras del sistema en materia de GFP ni las políticas a aplicar de manera coordinada. Si bien esta situación ha permitido avanzar en reformas parciales que han sido útiles para resolver problemas específicos, sigue siendo necesario diseñar e implementar una reforma integral que no solo conduzca a cambios en cada uno de los sistemas o áreas que componen la GPF, sino que también mejore la interacción entre dichos subsistemas o áreas.
- Separación de procesos presupuestales: Colombia se caracteriza por una fuerte tradición en prácticas de planificación, que, si bien es una fortaleza, también ha llevado a una separación entre los procesos presupuestales de funcionamiento e inversión. Esta separación se materializa incluso a nivel institucional, donde el MHCP se encarga del presupuesto de funcionamiento, y el Departamento Nacional de Planeación, del presupuesto de inversión. Del mismo modo, genera complejidad en el momento de aplicar mejores prácticas y estándares de información, ya que ambos órganos rectores tienen objetivos específicos distintos, que impactan en las clasificaciones, variables y temporalidad de la información requerida sobre cada tipo de presupuesto, lo cual hace que la estandarización y armonización de conceptos sea compleja. Más complejidad se agrega a este esquema cuando se busca la armonización con la contabilidad, tesorería y otros subsistemas de la GFP.
- Integración limitada entre los subsistemas de la GFP: El proceso evolutivo del modelo de la GFP de Colombia se ha enfocado en dar solución a problemas y necesidades específicas de cada ente rector, lo cual, sumado a los problemas anteriormente descritos, ha llevado a generar fortalezas y desarrollos funcionales y tecnológicos desiguales dentro de cada uno de sus subsistemas. Esta evolución desigual también refleja una débil integración conceptual y genera una limitada integración funcional entre los subsistemas del GFP, lo

3 Desarrollo realizado por Rubén Ruano.

cual se traduce en brechas en los flujos de información, múltiples operaciones manuales y limitada interoperabilidad entre los sistemas de información. Todo lo anterior impacta negativamente no solo en la gestión operativa de las unidades ejecutoras del gasto, sino también en el análisis integral de las finanzas públicas.

3. OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA GFP

Mediante el CONPES 4008, se aprueban y se explicitan un objetivo general y dos objetivos específicos de la política orientados a mejorar la información de la GFP, a saber:

Objetivo General

Adoptar una visión sistémica de la información de GFP mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.

Objetivos Específicos

- Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP.
- Armonizar conceptos y metodología de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales, en condiciones de interoperabilidad de los sistemas de información, para contar con registros automáticos y estandarizados, cruces de información en tiempo real y trazabilidad de la información financiera pública.

De lo anterior se desprende que, para cumplir con esos objetivos, se requiere definir y ejecutar, dentro de un marco conceptual consensuado y formalmente aprobado, un amplio programa de reformas funcionales, normativas, institucionales, administrativas y tecnológicas.

Como resultado final de las reformas, "la toma de decisiones de política fiscal y de GFP contaría con información oportuna y mayor cantidad de herramientas analíticas para la consecución de los objetivos inicialmente planteados, a saber: (i) el mantenimiento de una posición fiscal sostenible; (ii) la asignación efectiva de los recursos de acuerdo con las prioridades de política pública; y (iii) la entrega eficiente de bienes y servicios públicos" (CONPES, pág. 12).

Lo anterior es posible y realizable, y hay experiencias nacionales, subnacionales y locales a tener en consideración, sobre todo, en los casos de éxitos y fracasos.

4. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y EL PIA

Mediante el Decreto 224 de 2021, se creó la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (en adelante, la Comisión), la que, de acuerdo con dicha norma, tiene por objeto "orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas, estrategias, normas, procesos y sistemas tecnológicos, en materia de información para la gestión de recursos públicos, entendidos como todos los bienes, derechos e intereses patrimoniales del Estado, independientemente de la naturaleza pública o privada de quienes los administren; o si hacen parte o no del presupuesto de alguna entidad estatal; o, de cómo se registren las operaciones y posiciones de saldos derivados de su administración o uso". En concreto, fungirá como órgano de orientación superior del SIGFP.

Conforme a las disposiciones del mencionado decreto, la Comisión, para el cumplimiento de su objeto y atribuciones, contará con un Comité Técnico, cuyas funciones se especifican en su artículo 6, entre las que destaca la de "presentar para aprobación de la Comisión el Plan Integral de Acción para la Información de GFP".

De igual modo, según lo establece el art. 7 de este mismo documento, el Plan Integral de Acción (en adelante, el PIA) tiene por propósito "el desarrollo y seguimiento de las acciones que se requieran para cumplir con el objeto de la Comisión" y debe ser presentado a esta en fecha anterior al 2 de marzo de 2022.

A propuesta de su Comité Técnico, el .../2/2022 la Comisión aprobó el PIA, que alcanza todas las actividades de la GFP y de las entidades rectoras, y sus políticas, estrategias, normas, metodologías, procesos y sistemas tecnológicos relacionados con ellas, incluidos todos los bienes, derechos e intereses patrimoniales del Estado.

El cuadro que se presenta a continuación muestra los aspectos centrales (Dimensión, Objetivos estratégicos y Ejes temáticos) del PIA, tal como fue aprobado.

Dimensión	Objetivos estratégicos	Ejes temáticos
Institucional	1. Reglamentación de la estructura institucional del SIGFP	Gobernanza del SIGFP
	2. Articulación normativa para el funcionamiento de los subsistemas del SIGFP	Ajustes normativos sobre competencias institucionales en información de GFP
		Estrategia normativa sobre TI
	3. Fortalecimiento de capacidades institucionales en los procesos y procedimientos de producción de información de GFP (Modelo de GFP)	Modelo integral de procesos y procedimientos
		Fortalecimiento de capacidades en producción de información de GFP
	4. Fortalecimiento de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP	Modelo de control interno transversal e integrado en materia de GFP

Dimensión	Objetivos estratégicos	Ejes temáticos
Conceptual y metodológica	5. Armonización de referentes internacionales en materia de información de GFP de forma coordinada	Armonización de la información presupuestal con referentes internacionales
		Armonización de la información fiscal con referentes internacionales
		Armonización de las estadísticas de finanzas públicas con referentes internacionales
		Armonización de la información contable con referentes internacionales
		Armonización de la información de activos y pasivos financieros con estándares internacionales
	6. Integración de los marcos conceptuales y metodológicos entre los subsistemas de GFP	Diseño del modelo conceptual y funcional del SIGFP
		Integración y racionalización de reportes de datos
		Transparencia de la información del SIGFP
Tecnológica	7. Adoptar lineamientos funcionales comunes, reglamentar y poner en marcha el desarrollo del Sistema unificado de gestión de información financiera pública (SUGIFP) como soporte tecnológico de la GFP	Actualización de los sistemas existentes de acuerdo con las reformas adelantadas
		Estándares comunes para de gestión de herramientas de soporte tecnológico de GFP
		Diseño y desarrollo del SUGIFP

A partir de la base estratégica anterior, el PIA identifica las líneas de acción y las actividades, así como la entidad líder de su ejecución, su nivel de impacto esperado, sus actividades precedentes y correlativas, y sus períodos de ejecución (inicio y finalización). Se prevé que la ejecución integral del PIA se realice en un período de 9 años.

En el contexto de lo dispuesto por el CONPES 4008, el Decreto 224 de 2021 y el PIA, en los acápites posteriores de este capítulo, se expondrán esquemáticamente las ideas conceptuales que se proponen para desarrollar un SIGFP que, apoyado en el SUGIFP, cumpla con los propósitos y requerimientos establecidos en los citados ordenamientos.

5. BASES CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO DEL SIGFP

5.1. Aspectos introductorios

Desagregando analíticamente el contenido del objetivo general y de los objetivos específicos de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (CONPES 4008), puede interpretarse que esta persigue los siguientes propósitos:

- Adoptar una visión sistémica de la información de la GFP.

- Contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.
- Redefinir el modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico de la GFP.
- Armonizar conceptos y metodología de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales.
- Coordinar los subsistemas de la GFP desde una visión común.
- Lograr la interoperabilidad de los sistemas de información.
- Disponer de registros automáticos y estandarizados.
- Fortalecer la gobernanza y las capacidades institucionales en materia de información para la GFP.

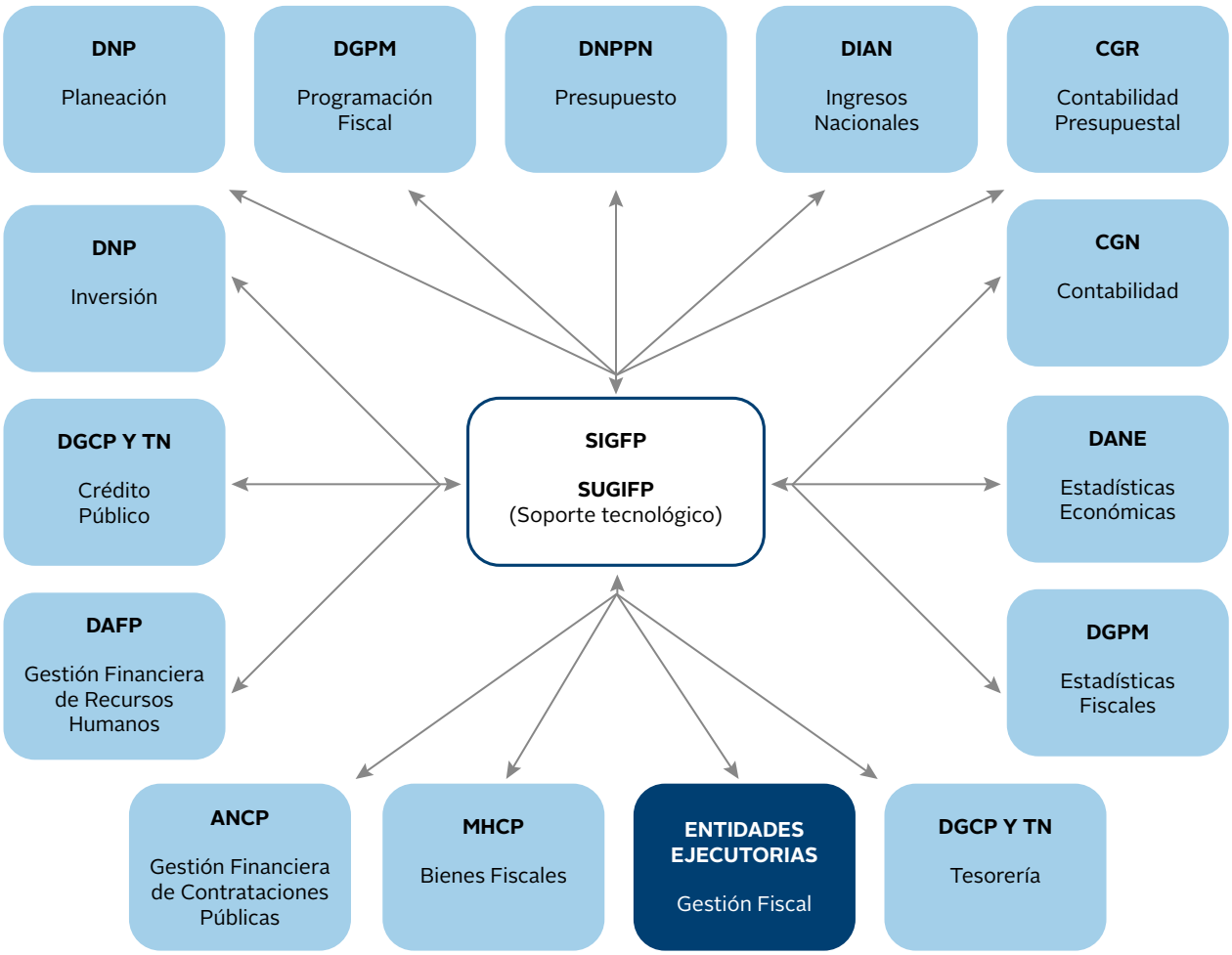
Asimismo, se establece que corresponde desarrollar el SUGIFP, en su carácter de soporte tecnológico de la GFP, "de acuerdo con los parámetros conceptuales, funcionales, metodológicos y jurídicos definidos para lograr la interoperabilidad de las herramientas informáticas del SIGFP y la visión integrada de la GFP" (CONPES 2008, págs. 50, 52-53).

La experiencia en la materia ha mostrado que el diseño de un sistema de información de la GFP, con capacidad para administrar el sistema y generar los registros, reportes y estados –tal como los requiere el documento arriba citado–, es factible en la medida que las normas que regulan los subsistemas y procesos que lo conforman sean coherentes entre sí, y que se establezcan adecuados criterios metodológicos y respuestas tecnológicas para relacionar los diferentes tipos de datos que fluyen por aquel, tales como los presupuestales, los contables, los económicos, los fiscales y los administrativos que se hayan seleccionado.

En un primer macroanálisis, se ha observado que la Administración Central Nacional (ACN) no presenta problemas normativos estructurales que, a nivel de ley, dificulten la integración de la información de los sistemas de la GFP. En lo que hace a las respuestas tecnológicas conceptuales, estas son desarrolladas más adelante en este documento. A partir de estos parámetros, en este acápite del capítulo, nos limitaremos a especificar los criterios metodológicos centrales que deben presidir el diseño del SIGFP.

El esquema que se presenta a continuación intenta mostrar, a nivel muy global, la interrelación funcional básica entre los sistemas centrales, los de apoyo y las entidades ejecutoras que forman parte del ámbito institucional del SIGFP.

Sistemas, subsistemas y entidades que forman parte del SIGFP (ACN)
Flujo básico de datos



Seguidamente, se identificarán los productos esperados del SIGEFP de la ACN y se expondrán las condiciones y requisitos globales básicos a cumplir para que el mismo pueda funcionar con las características de un sistema integrado de información, que opere apoyado en el SUGIFP que, como parte de aquel, logre la interoperabilidad de las herramientas informáticas que lo conforman. El sistema debe tener capacidad para procesar, en tiempo real, la información financiera y física de tal ámbito institucional relacionada con la GFP, así como para generar de la misma manera, los reportes y estados que se le requieran por razones legales, para la toma de decisiones, administrativas o de transparencia fiscal.

Para el desarrollo de lo expresado en el párrafo anterior, se utilizarán los aportes metodológicos enunciados por la Teoría General de Sistemas y por el enfoque por procesos para el análisis y diseño de la información financiera y física de las organizaciones complejas.

5.2. Productos Requeridos al SIGFP de la ACN

Razonando en forma sistémica, la primera cuestión a tener en cuenta en el diseño del SIGFP es la identificación de las salidas que, en forma de reportes o estados, se le requerirán a este, teniendo siempre en cuenta que el primer mandato en tal sentido es cumplir con los requerimientos legales en materia de presentación de información financiera.

Con relación al tema, el CONPES 4008 establece que "el aseguramiento de la calidad de los datos y de la información de la GFP permite que las salidas de información sean útiles para la toma de decisiones por parte de los usuarios de todo nivel. Además, entre los beneficios de la información de GFP oportuna, fiable y en armonía con referentes internacionales, se encuentra la capacidad de tener una visión completa del impacto del gobierno y el sector público sobre la economía en su conjunto, para el análisis y la definición de la política macro fiscal y económica del país, la asignación prioritaria de recursos públicos, y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios" (pág. 20).

Ahora bien, en el intento de ser más concretos y específicos, a continuación se detallarán los principales estados o reportes que, como mínimo, debe generar el SIGFP, ordenados en forma decreciente, de acuerdo con el grado de rigidez del que se dispone para influir en la estructura y contenido de cada uno de ellos.[4]

5.2.1. Estándares internacionales de cuentas

El CONPES 4008 identifica como estándares o referentes internacionales a los siguientes manuales y sistemas de cuentas:

- Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN) 2008;
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP);
- Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP);
- Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF);
- Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP);
- Código Estándar de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC);
- Clasificación Central de Productos (CPC);
- Clasificación por Funciones del Gobierno (COFOG);
- Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU);
- Estadísticas de Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios (EDSPG). FMI, 2013;
- Manual de Transparencia Fiscal y Código de Buenas Prácticas. FMI.

4 Es importante hacer notar que todos los estados que se detallan en esta sección del capítulo pueden ser usados para presentar información en tiempo real, histórica o para realizar proyecciones.

De la lista anterior y por las razones que en cada caso se indican, se excluyen:

a) Código Estándar de Bienes y Servicios de Naciones Unidas: su uso está limitado al proceso de contrataciones públicas y, salvo su interacción con algunas etapas de registro del régimen presupuestal (CDP y compromiso), no tiene impacto sobre el resto de los sistemas.

b) Clasificación Industrial Internacional Uniforme: según el DANE, es factible relacionarla automáticamente con el CPC.

c) Manual de Transparencia Fiscal y Código de Buenas Prácticas: no genera metodologías sobre cómo procesar datos financieros ni presenta modelo de estados a generar. Se limita a establecer un marco general y buenas prácticas para el logro de la transparencia fiscal.

d) NICSP: su objetivo, en general, es establecer normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y para la elaboración de estados financieros de los entes contables, sin avanzar en detalle en la estructura de cuentas.

Con respecto a los estándares identificados en el CONPES 4008 y con las excepciones vistas en el párrafo anterior, la casi totalidad de ellos están armonizados entre sí en materia de cuentas y momentos de registro, y todos se encuentran desarrollados sobre la base referencial del SCN 2008.

En concreto, los estados económicos y fiscales a requerir al SIGFP sobre la ACN son los siguientes:

- Clasificación Central de Productos (CPC);
- Clasificación por Funciones del Gobierno (COFOG);
- Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN) 2008;
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP);[5]
- Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP);
- Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras (MEMF).

En el caso del Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP), su aplicación se limitará a la identificación de los ingresos, gastos y financiamiento en moneda nacional o moneda extranjera; en relación con esta última, deberá indicarse de qué tipo es. En el caso del Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, este se utilizará básicamente para las cuentas de financiamiento.

Es importante aclarar que en el SIGFP no se dispone de ninguna libertad de interpretación o diseño respecto de cuentas, estados y criterios de registro de los estándares internacionales de información financiera que establece el CONPES 4008.

5 Si bien el MEFP 2014 se encuentra armonizado con el SCN 2008, esa integración no es total y requiere revisar determinados aspectos, como las transferencias gubernamentales.

5.2.2. Registros y estados requeridos por el Sistema de Contabilidad

En calidad de registros y estados financieros de la entidad contable ACN, el SIGFP debe generar:

- Asientos contables y libros de contabilidad.
- Balanza de comprobación de sumas y saldos.
- Estado de Situación Financiera.
- Estado de Resultados.
- Estado de Flujos de Efectivo.
- Estado de Cambios en el Patrimonio.
- Inventario de Bienes.
- Notas.

Todos los estados anteriores y los registros contables que los generan operan sobre la base de registro del devengo/obligado de las transacciones, que es la misma sobre la que se procesan los estándares internacionales. Por otro lado, se dispone de ciertos márgenes de libertad para definir la estructura analítica del catálogo de cuentas y de los estados financieros. Sí es necesario prever que, en los casos que corresponda y sea posible, sus cuentas deben poder integrarse automáticamente con las de los estándares internacionales y las cuentas presupuestales. En el caso de los registros contables, es importante analizar, y en lo posible acatar, las disposiciones de las NICSP sobre la materia.

5.2.3. Registros y estados presupuestales

Si bien en lo que se refiere a sujetarse a la estructura y contenido existe un menor nivel de rigidez, este tipo de cuentas, estados y reportes deben estar necesariamente relacionados con la legislación vigente, las demandas de sus administradores y usuarios y acordes con los requerimientos del sistema integrado de cuentas. Con relación al diseño de este, es donde mayor grado de discrecionalidad dispone el diseñador para hacerlo posible.

El sistema de cuentas presupuestales y los momentos de registro de las transacciones que impactan en ellas constituyen la base sobre la que se cimienta el sistema integrado de cuentas públicas.

Para poder cumplir con las demandas de información (estados y reportes) –sobre la asignación de recursos, la programación, la ejecución y la evaluación presupuestal–, los ingresos, gastos y financiamiento comprendidos en el PGN deben estar, en principio, estructurados de acuerdo con los clasificadores que se muestran a continuación, así como reflejar los momentos contables de las transacciones que se presentan secuencialmente.

Clasificadores presupuestales[6]

Clasificadores de Ingresos y Fuentes Financieras:

- Institucional*
- Por rubro o concepto
- Económica (Tipo de Ingreso)
- Geográfica*
- Por tipo de moneda*
- Por su recurrencia

Clasificadores de Gastos y Aplicaciones Financieras:

- Institucional*
- Programática (con información financiera y física)
- Objeto
- CCP
- Económica (Tipo de Gasto)
- Funcional
- Geográfica*
- Tipo de moneda*
- Por su recurrencia
- Por su relación con el plan
- Por su relación entre resultados

Cada clasificador presupuestal identificado –y su contenido– no es arbitrario; todos ellos deben responder a una determinada demanda de información del propio sistema y a la posibilidad de la integración automática de sus cuentas componentes con las cuentas contables y/o con las de los estándares internacionales.

Momentos contables básicos de registro

Por su parte, los momentos de registro de las transacciones presupuestales tampoco son producto de decisiones de diseño; cada uno de ellos obedece a actos y decisiones lógicas, relacionadas con los requerimientos de la administración presupuestal y/o la legislación vigente.

De Ingresos y Fuentes Financieras:

- Calculado
- Modificado

6 Los casos marcados con * comparten la misma estructura para ingresos y gastos.

- Recaudado

De Gastos y Aplicaciones Financieras:

- Asignado
- Modificado
- Reservado/CDP
- Comprometido
- Devengo/Obligación/Causado
- Ordenado Pagar[7]
- Pagado

En el caso de los gastos, merece especial consideración el momento contable de registro del "devengo" o "causado", dado que es a partir de esa instancia que se genera la relación automática de las cuentas presupuestales con las contables, las económicas y las fiscales.

5.2.4. Registros y estados sobre deuda pública y tesorería

En calidad de registros y estados financieros del Tesoro, el SIGFP debe generar:

- Registros y estados de la deuda pública, de acuerdo con el manual de "Estadísticas de Deuda del Sector Público: Guía para Compiladores y Usuarios" (EDSPG). FMI, 2013.
- Programación y ejecución del Programa Anual de Caja.
- Registro y estados de cuentas bancarias y sus movimientos.
- Registros y estados de la Cuenta Única Nacional.

5.2.5. Información sobre planes, proyectos y programas

El SIGFP debe generar información financiera y física sobre:

- los objetivos y metas del Plan de Desarrollo;
- el banco de proyectos de inversión y contratos de obra;
- la producción de los programas;
- las vigencias futuras;
- la gestión por resultados.

7 El "Ordenado Pagar" no es propiamente un momento de ejecución presupuestal o contable, pero su registro se considera de interés por razones administrativas, de información y respaldo del tesoro, así como de control y auditoría.

5.2.6. Información sobre la gestión administrativo-financiera

Para cumplir con sus objetivos, el SIGFP debe suministrar, en forma adicional a los reportes y estados anteriores, información en tiempo real sobre el estado de avance de cada uno de los trámites de impacto administrativo-financiero que se realicen en los sistemas centrales, en los de soporte o en las entidades ejecutoras, de tal forma que esta sea pertinente y útil para quienes tienen la responsabilidad de conducir la ejecución de los procesos centrales o para los ejecutores y evaluadores de programas y proyectos.

En las entidades ejecutoras se genera la mayor parte de las transacciones económico-financieras que se registran en el sistema y, por ende, la carga de datos a este (programación, administración y evaluación del presupuesto, ordenadores de gastos, contrataciones, nóminas, ejecución de proyectos, inventarios, ordenación de pagos, registros contables, etc., etc.). Si el sistema no opera con calidad y oportunidad para ellas, es muy difícil que pueda tener éxito, y será visto siempre como "el sistema de Hacienda" o, a lo sumo, de los responsables centrales de la Gestión Financiera Pública, lo que será un paso al fracaso.

5.2.7. Otros reportes a generar

Otro producto de importancia a generar por el sistema –tal vez con menor rigor estructural, pero sí con algunos parámetros preestablecidos por organismos competentes en la materia– es la información administrativo-financiera complementaria sobre la GFP que se requiere para el análisis y la toma de decisiones micro- y macroeconómicas, el control interno y/o la transparencia fiscal. Dicha información debe identificarse antes de iniciar el desarrollo del sistema.

5.2.8. Comentario final sobre el tema

La disponibilidad de este tipo de información (estado y reportes) recién expuestos, permitirá que el SIGFP se constituya en la principal herramienta de apoyo para la toma de decisiones sobre la política, la gestión y el control fiscal, por parte de los administradores y funcionarios que conforman los distintos niveles organizativos (estratégicos, gerenciales u operativos) de las instituciones públicas. Todos ellos, además, están soportados por comprobantes contables y su veracidad trasciende lo estadístico.

5.3. Condiciones que debe Satisfacer el Diseño y la Operación de un SIGFP de la ACN

El gran desafío en la construcción de un SIGFP es cómo dotarlo de la capacidad de generar los productos mencionados en el acápite anterior, respetando a cabalidad la normativa vigente, y en lo posible y cuando sea necesario en tiempo real, cumpliendo las siguientes condiciones de diseño y operación:

- Debe permitir la integración automática de las cuentas presupuestales, contables, económicas y fiscales en el caso de las transacciones presupuestales, así como de las contables con las económicas y fiscales en el caso de las transacciones no presupuestales, todo ello alineado con los estándares internacionales.
- Todas las transacciones que tengan o puedan llegar a tener efectos sobre el patrimonio de la entidad se deben registrar/reconocer en el sistema.
- El registro de las transacciones en el sistema debe realizarse una única vez.
- Las transacciones deben ser registradas en el mismo lugar donde ocurren los hechos que las motivan (centros de registro) o en el lugar más cercano posible.
- Los registros contables y sobre la gestión, en lo posible, deben estar insertos en los propios procesos administrativos, provengan de la ejecución presupuestal o de otras fuentes.
- Debe registrar la información económico-financiera relevante de todos los procesos de la gestión financiera pública, es decir, debe comprender desde las proyecciones de ingresos, gastos y financiamiento hasta la rendición de cuentas a la Rama Legislativa.
- Los asientos, libros de contabilidad, reportes y estados de ejecución presupuestal, financieros, fiscales y económicos, así como la consolidación de estos en los casos que corresponda, deben poder producirse en forma automática.
- Todas las transacciones sobre la gestión financiera que se registren en el sistema deben realizarse, en lo posible, respetando los principios y las normas internacionales y nacionales de contabilidad, así como las normas de auditoría.
- Los datos, analíticos y agregados, se deben poder mostrar con oportunidad, confiabilidad y claridad a fin de que se constituyan en la principal herramienta de soporte para la toma de decisiones por parte de los responsables de la planeación y las finanzas públicas nacionales.
- Debe informar a quienes tienen a su cargo la gestión administrativo-financiera de instituciones, entidades, programas o proyectos sobre el grado de avance de los procesos de los que ellos son responsables primarios.
- Debe posibilitar el control de las transacciones mediante la inclusión de pistas de auditoría en los registros que lo ameriten y ser útil para el control interno.
- Desde cualquier avance en los registros debe permitir conocer la transacción desde su origen.
- Debe proveer la información físico-financiera necesaria para la evaluación presupuestal y de resultados.
- La información que procese el sistema debe estar protegida física y lógicamente contra el acceso no autorizado y el fraude mediante apropiadas políticas de administración de datos.

- La información generada por el sistema debe señalar con precisión el sujeto económico al que corresponde la información que se muestra, el momento o intervalo de tiempo que abarca y ofrecer concordancia entre los datos que se presentan y los que se pretende presentar.
- La información que genere el sistema debe cumplir con los siguientes criterios de calidad: accesibilidad, presentación, oportunidad y fiabilidad.
- Debe tener en cuenta –en forma permanente– el criterio de costo-beneficio para la ejecución de actividades de procesamiento de información y de elaboración de estados o reportes analíticos o desagregados.

Por supuesto que, en el marco de lo anteriormente expresado, y teniendo en cuenta la magnitud de las transacciones financieras que se deben procesar, el SIGFP requiere estar soportado por un sistema computacional que contemple la interoperabilidad de las herramientas informáticas que lo componen. Para ello, tal como ya se vio, se ha establecido que corresponde desarrollar el SUGIFP, en su carácter de soporte tecnológico de la GFP.

5.4. Requisitos Contables para la Integración Automática de la Información Financiera de un SIGFP

A fin de que el SIGFP pueda satisfacer las condiciones anteriormente expresadas para la integración automática de cuentas y registro por única vez, este debe cumplir con los siguientes requisitos de diseño contable:

a) Correcta definición y utilización de los conceptos: Ingresos, Gastos y Financiamiento.

b) Clara identificación y correcta aplicación de los momentos de registro contable de las transacciones presupuestales (momentos contables).

c) Utilización del momento del «devengo» u «obligación», correctamente definido, como pivote (eje central) de la integración de las cuentas presupuestales con las contables, las económicas y las fiscales.

5.5. Elementos de Entrada al SIGFP

Desde una perspectiva sistémica, y conocidos los estados y reportes que se le demandan al sistema, así como las condiciones de diseño y sus requerimientos contables y metodológicos, se debe avanzar en la identificación de los insumos (datos) de entradas que este requiere para que, mediante su debido registro y procesamiento automático, sea posible generar aquellos con oportunidad y en la forma más eficiente posible.

Las transacciones a registrar en el sistema como datos de entrada pueden corresponder a ingresos y fuentes de financiamiento (créditos) o a gastos y aplicaciones financieras (débitos). Por razones sistémicas y de acuerdo al tipo de procesos que las generen, se clasificaran en presupuestales y en no presupuestales, de acuerdo con lo siguiente:

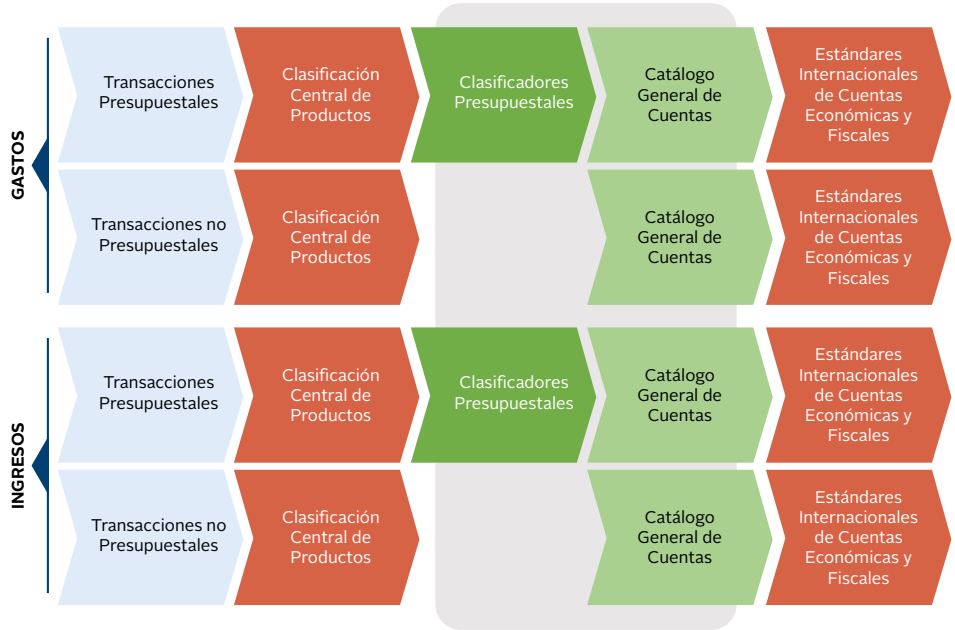
a) Las transacciones presupuestales son aquellas que están relacionadas con la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. En este caso, el sistema requiere que, en primer lugar, cada una de ellas genere su registro automático en los respectivos estados de ejecución presupuestal y en los momentos contables correspondientes y que, ese único, registro sea capaz de integrarse automáticamente con las cuentas contables y con las de los estándares internacionales.

b) Las transacciones no presupuestales son todas aquellas otras de impacto económico-financiero en la entidad, pero que no están relacionadas con las anteriores, como ser operaciones de tesorería o de crédito público de origen no presupuestal, amortización de activos, provisiones, reservas, baja y movimiento de bienes, juicios, declaración de incobrables, etc.

Las transacciones de tipo presupuestal son las más complejas de registrar y procesar por los requerimientos de la propia normativa y características del sistema integrado, en especial en el caso de los gastos, donde se multiplican los registros motivados por modificaciones de asignaciones, momentos de registro, ajustes de registros preventivos, etc. En el caso de los ingresos, la situación es más simple en lo que refiere al registro, no se requiere hacer modificaciones al cálculo inicial previsto en la ley o las mismas son muy simples y no tienen un momento de registro similar al del compromiso de los gastos.

El diagrama siguiente, en el marco de distinción entre transacciones presupuestales y no presupuestales, muestra la secuencia lógica de registro e integración automática de cuentas para gastos e ingresos en un sistema con las características del SIGFP .

Secuencia Lógica de la Información Financiera del Gobierno General
Estructuras de Cuentas Rígidas y Flexibles



La secuencia de clasificadores y cuentas que se muestra en el diagrama anterior es esencial para construir un Sistema Integrado de Cuentas Públicas (SICP) debidamente armonizado y posibilitar el relacionamiento entre ellas, así como su procesamiento automático. Está basada en la visión republicana del Estado y en una lógica propia de la administración pública (Presupuesto/Contabilidad). Los sistemas de cuentas que aparecen con color morado son un dato para los diseñadores, no pueden ni deben ser modificados, responden a estándares internacionales. Las cuentas que se muestran con color verde tienen cierta flexibilidad para su identificación, catalogación y agregación al sistema (la tonalidad del verde indica la mayor o menor posibilidad de hacerlo), lo que facilita su diseño. Este último conjunto de cuentas, integrado básicamente por los clasificadores presupuestales y el catálogo de cuentas contables, debe ser elaborado en forma simultánea y en el contexto de los catálogos establecidos en los estándares internacionales identificados por el CONPES 4008.

Las transacciones de impacto económico-financiero originadas en el espacio de la administración presupuestal, son registradas en primer lugar en la contabilidad presupuestal (CGR) de acuerdo con los clasificadores y momentos de reconocimiento predeterminados. Este es un tema esencial en el diseño del SIGFP, información analítica (dato) de este tipo, que no ingresa al SIGFP en esta oportunidad, no podrá utilizarse posteriormente en la secuencia automática de cuentas u obligará a utilizar caminos alternativos e ineficientes.

Como ya se vio anteriormente (5.4.), en forma adicional al requerimiento anterior, la integración automática de las cuentas que conforman el SICP se perfecciona en el momento del "devengo" de las transacciones, que es la utilizada para presentar los respectivos estados financieros, con la excepción de los que refieren a los flujos y situación del efectivo. En el caso de los ingresos tributarios y aduaneros, el momento del devengo no deriva de la contabilidad presupuestal, su fuente está en la cuenta del contribuyente que lleva el órgano recaudador.

Ahora bien, cuando se hizo referencia al registro de las transacciones presupuestales, que en conjunto con el CCP en los casos que aplica, es donde se origina la cadena de enlaces automáticos que requiere el SICP, es fundamental que ese "registro inicial" contenga toda la compleja información que el sistema requiere para la elaboración de los reportes y estados a generar. Esa complejidad de datos de ingresos de las transacciones al sistema se ordena mediante el diseño y uso de la denominada "clave presupuestal". Ok.

La "clave presupuestal" debe contener en forma codificada, generalmente numérica, las estructuras de cuentas de los clasificadores presupuestales que forman parte del sistema y debe ser usada contablemente en los momentos de las transacciones previamente seleccionados. Del buen diseño y buena aplicación de la "clave presupuestal", se deriva la posibilidad de satisfacer todos sus impactos esperados en las cuentas contables y en los estados financieros, económicos y fiscales, así como en todos los reportes requeridos para la toma de decisiones estratégicas u operativas[8]. La clave presupuestal no siempre requiere el registro completo de su contenido, parte de su información pue-

8 En el marco de esta regla técnica se ha construido la expresión "lo que no entra no sale".

de derivarse de asociación de eventos ya incorporados al sistema (ejemplos: cuentas de los clasificadores institucional o económico). El SIGFP requerirá una "clave presupuestal" para los ingresos y una "clave presupuestal" para los gastos. La calidad y rigurosidad del diseño de las claves presupuestales hace al éxito y a la economía del sistema

En el caso de las transacciones económico-financieras no presupuestales, cada una de ellas origina directa y simultáneamente al momento en que ocurren, un asiento en el Sistema de Contabilidad del ente contable respectivo. Para ello, debe desarrollarse una metodología contable que muestre las relaciones automáticas entre los eventos de los procesos administrativo-financieros de tales operaciones y el Catálogo General de Cuentas, así como el asiento a generar.

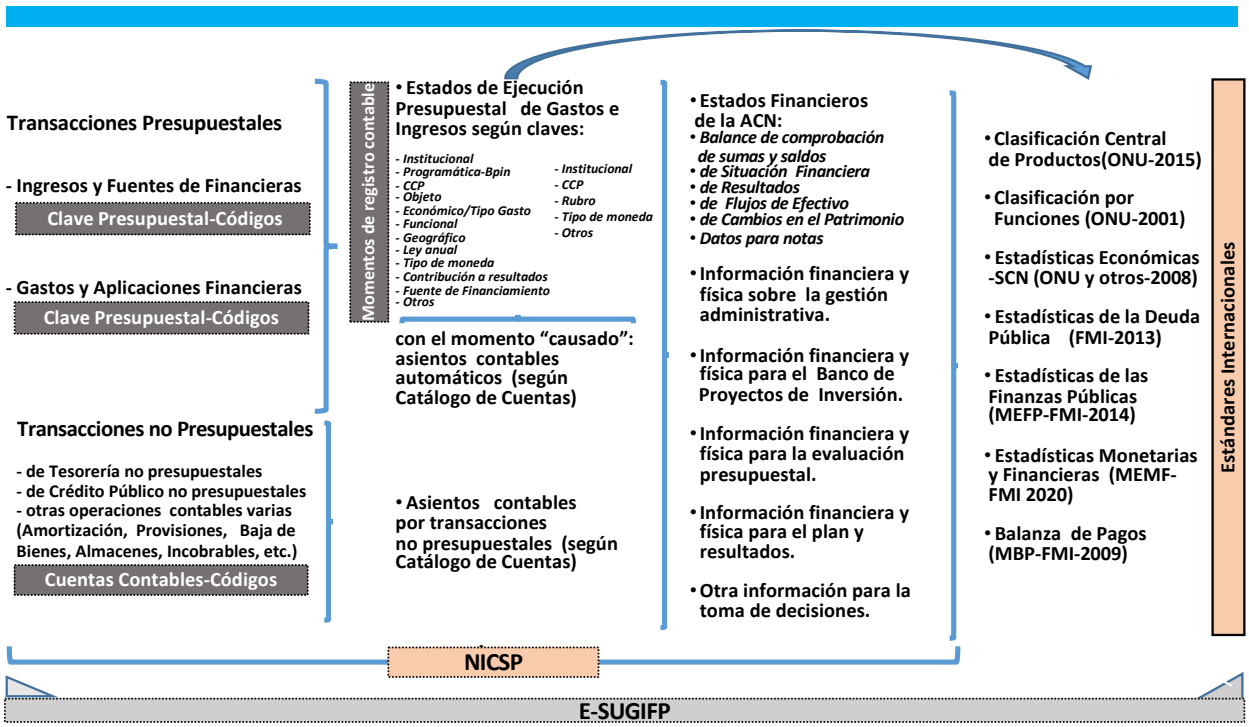
El SIGFP no genera estadísticas , todos sus registros, reportes y estados tienen soporte documental contable, lo que asegura la calidad y veracidad de los mismos.

Un SIGFP operando con las características vistas, es posible para aplicar en cualquier ente contable público o en forma consolidada, en los distintos agregados institucionales que formen parte del Gobierno General.

5.6. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, desde el Punto de Vista Transaccional

En el contexto del CONPES 4008, aplicando la recomendada visión sistémica y teniendo en cuenta los productos esperados y los requisitos metodológicos expuestos, se presenta a continuación un esquema que muestra, de manera lógica y en forma secuencial, el flujo de los principales elementos del sistema de información de la GFP a partir de las transacciones económico-financieras de la Administración Pública Central Nacional (APC).

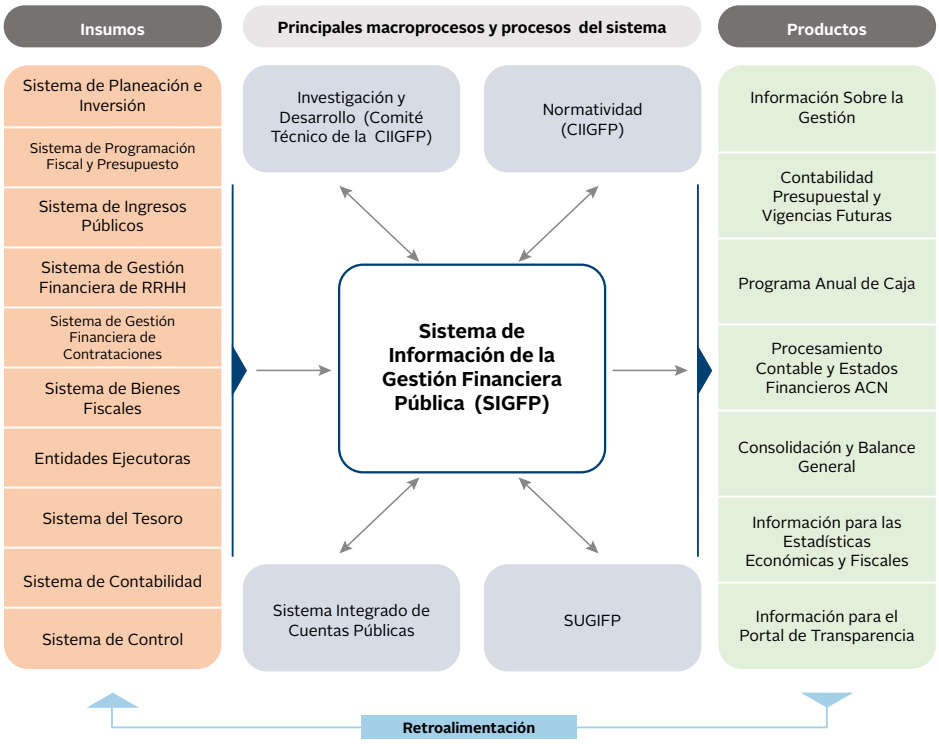
SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA (SIGFP)
RELACIONES FUNCIONALES BÁSICAS ENTRE TRANSACCIONES, REGISTROS Y ESTADOS FINANCIEROS, ECONÓMICOS Y FISCALES DE LA ENTIDAD CONTABLE ADMINISTRACIÓN CENTRAL NACIONAL



5.7. Esquema de la Secuencia Básica de la Información del SIGFP de la ACN, Desde el Punto de Vista Sistémico

El siguiente esquema, con el mismo propósito que el anterior, muestra el flujo de los principales elementos del SIGFP, pero, en este caso, a partir de los sistemas y entidades de la Administración Central Nacional que los generan y que, a la vez, son usuarias de sus productos.

Secuencia Lógica de la Información Financiera del Gobierno General
Estructuras de Cuentas Rígidas y Flexibles



5.8. Reformas Administrativas y Modelo de Procesos

La visión global y metodológica del SIGFP expuesta anteriormente requiere para su desarrollo funcional y tecnológico un conjunto de reformas administrativas y –excepcionalmente y en casos muy limitados – otras de tipo normativo. Ambos tipos de reformas se identifican y plantean en las propuestas de cambio (oportunidades de reforma) que se proponen para cada sistema o subsistema en este Modelo Conceptual.

Por otra parte, es absolutamente recomendable que previo al desarrollo funcional e informático del SIGFP, se muestre en detalle un modelo de procesos de datos que identifique en forma analítica las interrelaciones sistémicas e institucionales de la información que aquel procesará para lograr, de forma eficiente y segura, los resultados esperados.

II

EL ESTADO Y EL SECTOR PÚBLICO (CONTEXTO JURÍDICO Y ECONÓMICO)

Tabla de contenido

II

Parte A
La organización jurídica del Estado colombiano 45

1. RAMAS DEL PODER PÚBLICO. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS 45

1.1. Rama Legislativa. Congreso de la República 46

1.2. Rama Ejecutiva 48

1.2.1. Orden nacional. Sector central 49

1.2.2. Orden Nacional. Sector Descentralizado por Servicios 51

1.2.3. Orden Nacional. Mecanismos e Instancias de Coordinación 52

1.3. Rama Judicial. 52

2. ÓRGANOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES. 53

2.1. Banco de la República. 53

3. ORGANISMOS DE CONTROL 53

4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL 54

4.1. Orden Departamental 56

4.2. Orden Municipal 57

5. ORGANISMOS Y ENTIDADES CON COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN FISCAL PÚBLICA 57

6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA 59

7. LOS PLANES DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (CNP). EL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES 60

8. EL PRESUPUESTO, EL SGP Y EL SGR 62

8.1. Presupuesto General de Nación (PpGN) 62

8.2. SGP 63

8.3. SGR 63

Parte B
El Sector Público de Colombia 64

ASPECTOS GENERALES

En este capitulo se presenta el macro contexto jurídico y económico que enmarca la estructura de institucional de la Gestión Financiera Publica de Colombia, en el entendimiento que ambos puntos de vista son de extrema relevancia para comprender la concepción, alcances y desarrollos sistémicos que se muestran en el modelo conceptual.

El conocimiento de los aspectos jurídicos organizacionales constitucionales y de la legislación general vinculada con la hacienda pública, así como de toda otra normatividad relacionada específicamente con cada uno de los sistemas que integran la gestión financiera pública, facilitará el análisis de la base legal de cada uno de ellos y relacionar las reformas administrativas que se planteen en el modelo conceptual, con las posibilidades reales de encarar las mismas en el corto y mediano plazo. En este capítulo se desarrollarán los criterios jurídicos generales de la organización estatal y, en cada capítulo del modelo conceptual referido a sistemas, se detallará su base jurídica.

Por su parte, la organización institucional del país vista desde el punto de vista económico es la que determina el procesamiento, agregación y consolidación de la información de la gestión financiera pública en sus diferentes agregados territoriales y por carácter económico de las entidades. En lo relacionado con este tema, el gobierno colombiano, ha tomado la decisión de acoplarse a lo establecido al respecto por los estándares internacionales que desarrollan la materia, que son el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014, ambos ya armonizados entre sí.

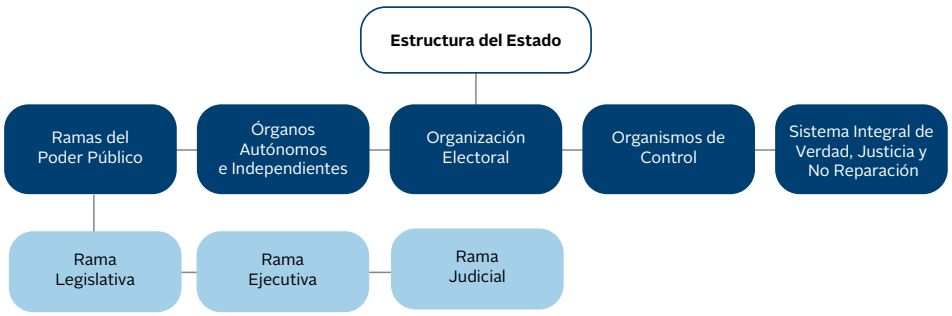
Parte A

La organización jurídica del Estado colombiano

El Estado cuenta actualmente con 6.282 entidades, 272 de ellas en el orden nacional y 6.010 en el orden territorial[1]. De los 1.268.423 servidores públicos solo 249.313 prestan sus servicios en el orden nacional (Función Pública 2021).

La estructura del Estado colombiano está integrada como se observa en la siguiente ilustración, todas las entidades que la conforman deben colaborar armónicamente para el logro de los fines estatales, aunque tengan funciones diferentes (Art. 113 de la Constitución Política -CP).

Figura 1. Estructura del Estado colombiano



Fuente: Elaboración propia

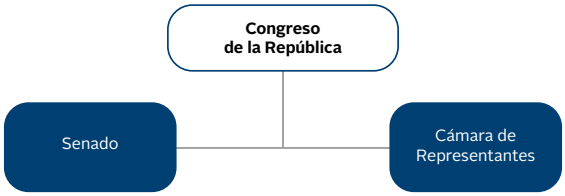
1. RAMAS DEL PODER PÚBLICO. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

Por mandato de la Constitución Política existe la separación de poderes de Montesquieu, las entidades y organismos que integran las tres Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial ejercen las funciones permanentes del Estado.

1 Estas cifras corresponden al Departamento de la Función Pública, que define como entidades aquellas creadas directamente por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales (por ley, ordenanza o acuerdo respectivamente), tengan o no personería jurídica, y las creadas fruto de la asociación entre las entidades públicas. Existen diferencias con respecto a los números que manejan los órganos de presupuesto, fiscales o de contaduría, dado que cada entidad define sus sujetos teniendo en cuenta sus competencias.

1.1. Rama Legislativa. Congreso de la República

Figura 2. Estructura del Congreso de la República



Fuente: Elaboración propia

Las funciones de la Rama Legislativa son ejercidas por el Congreso de la República, corporación pública de elección popular, con estructura bicameral integrada por el Senado de la República y la Cámara de Representes, a su vez cada una de las cámaras cuenta con comisiones especializadas con tienen funciones separadas y autonomía administrativa y financiera que ejercen en algunas oportunidades funciones conjuntas.

El Congreso en pleno ejerce las siguientes funciones (art 114 de la CP):

Función Constituyente:	Mediante los actos legislativos, reforma la Constitución.
Función Legislativa:	Expide, reforma o deroga e interpreta las leyes y códigos de toda naturaleza (clausula general de competencia).
Función de Control Político:	En el marco "esquema de pesos y contrapesos" requiere y emplaza a ministros y altos funcionarios.
Función Judicial:	Juzga a los altos funcionarios por responsabilidad política.
Función Electoral:	Elige a los jefes de los Órganos de Control y a los Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral.
Funciones Administrativas:	Adopta la organización y funcionamiento del Congreso y las dos cámaras

Dentro de la competencia legislativa, vale la pena resaltar para los fines de este documento, que corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes ordinarias, marco u orgánicas, el ejercicio entre otras, de las siguientes funciones:

Recuadro 1. Competencias del Congreso relacionadas con la gestión financiera pública

Mediante leyes ordinarias	Mediante leyes marco*	Mediante leyes organicas**
• Códigos (art. 150-2 CP). • Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (art. 150-3 CP)*** • Estructura de la Administración Nacional*** • Inspección y vigilancia (art. 150-8 CP) • Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (art. 150-9 CP)*** • Rentas nacionales y gastos de la administración. (art. 150-11 CP)*** • Contribuciones fiscales y parafiscales. • Moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio. (art. 150-13 CP) • Intervención económica. (art. 150-20 y 334 CP) • Banco de la República y funciones de la junta directiva. (art. 150-22 CP)*** • Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (art. 150 CP)	• Crédito público. (art. 150-19 a CP)*** • Comercio Exterior y régimen de cambio internacional. (art. 150-19 b CP)*** • Aranceles tarifas y demás del régimen de aduanas. (art. 150-19 c CP) • Actividades financiera, bursátil, aseguradora y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. (art. 150-19 d CP) • Régimen salarial y prestacionales de los empleados públicos y los trabajadores oficiales. (art. 150-19 e CP)	• Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (art- 151 CP) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo. (art- 151 CP)

* Normas generales definen los objetivos y criterios a los cuales debe ajustarse el Gobierno
** A ellas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. La decisión debe ser adoptada por la mayoría absoluta (mayoría de los votos de los integrantes de una u otra cámara)
*** Sólo pueden ser expedidas o reformadas a iniciativa del Gobierno
Fuente: Constitución Política

Las Leyes Orgánicas fijan las pautas para hacer otras leyes, por lo que "*este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que, si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario.*" (Sentencia C-494/2015). Además, *"las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política."* (Sentencia C- 337 de 1993). En la materia que aquí atañe cabe mencionar que existe la LOPD y las leyes orgánicas del presupuesto, descritas en el subcapítulo siguiente.

Por su parte, en las Leyes Marco el Congreso sólo puede dictar normas generales que señalen los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno. De esta forma, el reglamento tendrá un amplio margen. Se sujetan a Ley Marco, como se vio en el recuadro anterior: la organización del crédito público (Ley 185 de 1995); el comercio exterior y el régimen de cambio internacional (Ley 9ª de 1991), en concordancia con las funciones que la CP consagra para la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 31 de 1992); las modificaciones, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (Ley 1609 de 2013); el régi-

men salarial y prestacional de los empleados, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (Ley 4ª de 1992); el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (Ley 4ª de 1992, art. 150.19 CP).

1.2. Rama Ejecutiva

Ante todo se debe señalar que ha sido jurídicamente común en las normas constitucionales identificar a la Rama Ejecutiva con la Administración Pública, además interpretar que la administración, la función administrativa y la función pública corresponden a la Rama Ejecutiva.

Por ello, la Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública (artículo 1º) resuelve esta discusión así:

- Su Capítulo X se denomina Estructura y Organización de la Administración Publica,
- Su primer artículo de este capítulo, el 38 se encarga de desarrollar la Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, y
- Su siguiente artículo, el 39, establece que "la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano".

Si bien la Ley 489 no hace parte de la lista taxativa constitucional de las leyes marco, arriba descritas, la Corte Constitucional le ha dado un especial valor normativo[2], como "ley general", razón por la cual será utilizada como referente especial en este documento, junto con la doctrina del Órgano Rector (el Manual de Estructura del Estado Colombiano de la Función Pública).

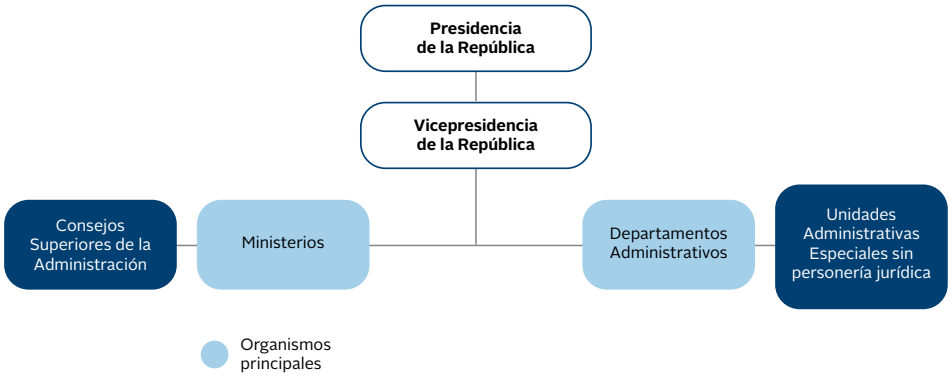
La Rama Ejecutiva opera en 3 órdenes: el nacional, el departamental y el municipal. Dado el alcance del Modelo Conceptual del SIGFP, a continuación, se hará el análisis de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva en el Orden Nacional, empezando en el Sector Central y luego en el Sector Descentralizado por Servicios para posteriormente hacer una sucinta descripción de la organización departamental y municipal.

2 "La Ley 489 de 1998 es una ley general de administración, lo que puede significar, en el plano conceptual, ciertas características que la diferencian de otras leyes y normas con fuerza de ley como que significa una formulación previa y general por el legislador que debería comportar una autolimitación del propio legislador en las regulaciones específicas aplicables de manera concreta a los diferentes organismos, dependencias y entidades que conforman la administración. No obstante es lo cierto, que la Constitución no le otorga a esa ley general de administración rango especial como sí lo hace con las mencionadas leyes estatutarias y orgánicas." (Sentencia C-805/06)

1.2.1. Orden nacional. Sector central

La Rama Ejecutiva del Poder Público orden nacional, en el Sector Central está integrada por los organismos y entidades que muestra la siguiente figura:

Figura 3. Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Sector central



Fuente: Artículo 38 de a Ley 489 de 1998

1.2.1.1. Presidencia de la República

Es un Departamento Administrativo, al que corresponde asistir al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo que requiera.

Ahora bien, el Presidente de la República:

- Representa la Presidencia de la República,
- Simboliza la unidad nacional,
- Debe garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos,
- Le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos
- Es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, en tal calidad cumple las siguientes funciones constitucionales:

Recuadro 2. Funciones constitucionales del Presidente de la República

Como Jefe de Estado	Como Jefe de Gobierno	Como suprema autoridad administrativa
• Dirigir las relaciones internacionales. • Dirigir la fuerza pública • Conservar el orden público • Dirigir las operaciones de guerra • Proveer a la seguridad exterior • Instalar y clausurar las sesiones del Congreso • Expedir cartas de naturalización • Conceder permiso a los empleados públicos para aceptar, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros • Permitir, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras • Conferir grados a los miembros de la fuerza pública	• Nombrar y separar libremente a los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos • Ejercer la potestad reglamentaria de las leyes • Sancionar las leyes • Presentar informes al Congreso	• Nombrar a los gerentes de los establecimientos públicos nacionales • Crear, fusionar o suprimir empleos de la administración central • Suprimir o fusionar entidades • Modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales • Distribuir los negocios entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. • Velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión • Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza, de los servicios públicos, e las actividades financiera, bursátil, aseguradora y relacionadas con recursos captados del público y de instituciones de utilidad común • Organizar el Crédito Público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás del régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con recursos provenientes del ahorro de terceros

* En rojo, funciones relacionadas directamente con la GFP
Fuente: Elaboración propia, en base al Art. 189 de la CP

1.2.1.2. Vicepresidencia de la República

La Vicepresidencia de la República está integrada por el conjunto de servicios auxiliares requeridos para el ejercicio de las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente al Vicepresidente.

1.2.1.3. Consejos Superiores de la Administración

Son organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionan con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, eventualmente del sector privado, adscritos a un Ministerio o Departamento Administrativo (parágrafo 2 del articulo 38 de la Ley 489 de 1998).

1.2.1.4. Ministerios y Departamentos Administrativos

Organismos principales de la administración, su denominación y precedencia corresponde a la Ley, hacen gobierno con el Presidente quien distribuye entre ellos los negocios, según su competencia, tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen (artículos 57 a 61 y 65 de la Ley 489 de 1998).

Actualmente son 18 ministerios y 6 departamentos administrativos. Especial relevancia tienen para este Marco Conceptual: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, el Departamento Nacional de Planeación -DNP, el Departamento Nacional de Estadísticas –DANE y el Departamento Administrativo de al Función Pública -DAFP.

1.2.1.5. Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica

Las Superintendencias, organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación del Presidente.

A su vez, las Unidades Administrativas Especiales tiene las mismas características de las superintendencias, pero cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo (artículos 66 y 67 de la Ley 489 de 1998).

1.2.2. Orden Nacional. Sector Descentralizado por Servicios

Son entidades descentralizadas las incluidas en la siguiente figura, adscritas o vinculadas a los ministerios o a los departamentos administrativos.

Figura 4. Integración de la rama ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. Sector Descentralizado por Servicios

Fuente: artículo 68 de a Ley 489 de 1998 y Manual de Estructura del Estado Colombiano. Función Pública

El objeto de las entidades descentralizadas, según su naturaleza jurídica en el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o las actividades industriales o comerciales gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y están sujetas al control político y a la dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Adicionalmente, estas entidades participan en la formulación de la política, en la elaboración y ejecución de los programas sectoriales.

1.2.3. Orden Nacional. Mecanismos e Instancias de Coordinación

1.2.3.1. Consejo de Ministros

Este organismo está conformado por todos los Ministros y por los directores de los departamentos administrativos convocados por el Presidente de la República.

1.2.3.2. Sectores Administrativos

Está integrados por el Ministerio o Departamento Administrativo y las entidades a ellos adscritas o vinculadas.

1.2.3.3. Sistemas Administrativos

El Gobierno Nacional puede organizarlos para coordinar las actividades estatales y de los particulares, señalando las entidades que tendrán a cargo las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.

1.2.3.4. Comisiones Intersectoriales

Organismos que crea el Gobierno Nacional "para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos" (artículo 47 de la Ley 489 de 1998).

1.2.3.5. Comisiones de Regulación

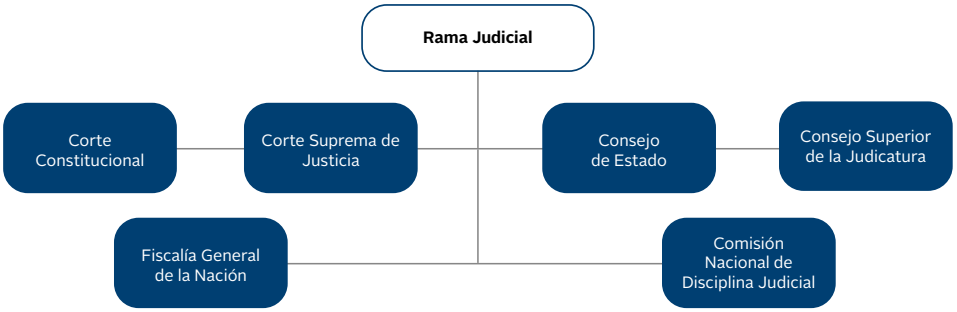
Organismos creados por ley para la regulación, de los servicios públicos domiciliarios, para promover y garantizar la competencia entre quienes los prestan.

1.3. Rama Judicial

En esta Rama recae la función de administrar justicia, solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos (Jurisdicción Ordinaria) y de ellos con el Estado (Jurisdicción Contenciosa Administrativa) y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva (Jurisdicción Constitucional).

Y, lo más importante, la Rama Judicial es la encargada de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades constitución y legales y propiciar la convivencia social[3].

Figura 5. Estructura de la Rama Judicial



Fuente: Constitución Política

2. ÓRGANOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES

Son órganos autónomos e independientes la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Entes universitarios, la Autoridad Nacional de Televisión y el Banco de la República

2.1. Banco de la República

Según la Constitución Política[4], el Banco de la República ejerce las funciones de banca central. Son sus funciones básicas, en coordinación con la política económica general: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.

3. ORGANISMOS DE CONTROL

Son organismos a los que la Constitución Política confió funciones relacionadas con el control disciplinario (Procuraduría General de la Nación), garantizar los derechos de los ciudadanos (Defensoría del Pueblo) y el control fiscal. (Contraloría General de la

3 Manual de Estructura del Estado Colombiano. Departamento Administrativo de la Función pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/rama-judicial.php

4 Artículo 371 y ss. CP, Ley 31 de 1992 y sus Estatutos.

República). Dada la naturaleza de sus funciones, no están adscritos ni vinculados a las Ramas del Poder Público.

4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Dispone la Constitución Política que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. También la ley puede otorgar carácter de entidad territorial a las regiones y provincias constituidas en los términos previstos normativamente (artículo 286 de la CP).

En la actualidad Colombia está dividida territorialmente en 32 departamentos y cuenta con 8 distritos, 1103 municipios y 817 Territorios (resguardos) indígenas. En total son 6.010 las entidades territoriales.

Así mismo, existen otras formas de organización territorial. En lo departamental: regiones, regiones administrativas de planificación, regiones de planeación y gestión. Y, su vez, en lo municipal: provincias, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas, comunas y corregimientos.

Ahora bien, la Constitución Política otorga a las entidades territoriales autonomía, esto es capacidad de manejar los asuntos propios para la gestión de sus intereses, limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. Esa autonomía les otorga los siguientes derechos:

1. Políticos: Gobernarse por autoridades propias y determinar la organización político administrativa[5].
2. Administrativos: Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Fiscales: Administrar los recursos, obtener créditos (art. 295 CP) y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 338 CP) y, participar en las rentas nacionales". (art. 287 CP)

La palabra recursos utilizada por el art. 287 CP engloba todo el conjunto de bienes, medios y disponibilidades de cualquier clase. En esa medida, el artículo 362 *ibidem* indica que las EE.TT detentan una propiedad exclusiva y que goza de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares sobre los "*bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales*".

Las autoridades locales son competentes para elaborar los planes de desarrollo de cada jurisdicción, que en todo caso deberán concertarse con la Nación y entre ellas[6]; al tiempo que son las competentes para surtir las fases de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos, y particularmente tienen la capacidad para contratar y celebrar convenios interadministrativos, respetando las leyes generales para la contratación estatal.

5 Art. 18 de la Ley 1454 de 2011.

6 Artículo 340 – 343. Constitución Política de Colombia

La autonomía se modera con el principio de estado unitario y con la configuración de competencias previstas por el constituyente, quien fijó que la fase de control que ejerce la Contraloría General de la República se desarrolla mediante contralorías delegadas a nivel territorial, mientras que la que ejerce la Procuraduría General de la Nación[7] se desarrolla con el apoyo de las procuradurías provinciales, y las oficinas de Control Interno y de Control Interno disciplinario, a nivel territorial.

El Ministerio de Hacienda puede imponer clasificadores presupuestales a los departamentos y municipios con fundamento en el artículo 109 del EOP que indica que *"las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial"* y las diferentes remisiones que la ley orgánica hace a la reglamentación de las clasificaciones de ingresos y gastos por parte del Gobierno nacional[8]. Esta conclusión se refuerza con el principio de estado unitario que impide una total autonomía en materia presupuestal, como lo ha indicado la Sentencia C-478 de 1992 de la Corte Constitucional[9]. La Contaduría General de la Nación es competente para establecer normas de contabilidad a los departamentos y municipios (excepto en lo referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría) en virtud de los artículos 354 de la Constitución y 4 de la Ley 298 de 1996, dado que debe consolidar los balances enviados por el nivel territorial[10].

Ahora bien, la creación de nuevos departamentos corresponde al Congreso, previo cumplimento de los requisitos ordenados en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial -LOOT y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular exigidos.(art. 297 CP). Mientras que la creación y supresión de los municipios es de competencia de las asambleas departamentales con observancia de los requisitos legales (art. 300-6 CP).

La Ley 489 de 1998, incluye varias disposiciones relativas las entidades territoriales, veamos:

- Según el artículo 39, similar a la organización de la Rama Ejecutiva en el Orden Nacional, "Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control

7 Artículo 277. Constitución Política de Colombia.

8 Arts. 8, 11, 36 del EOP.

9 Así se ha entendido por parte del Gobierno que, en el artículo 4° del Decreto 412 de 2018, adicionó el artículo 2.8.1.2.5 al Capítulo 2, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 para indicar que el *"Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá y actualizará el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET, que detalle los ingresos y los gastos en armonía con estándares internacionales y con el nivel nacional"*. Mediante la Resolución No. 0803 del 18 de marzo de 2019, el Ministro de Hacienda y Crédito Público delegó en la Dirección General de Apoyo Fiscal las funciones para la expedición y actualización del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET-. A partir de ello se han expedido entre otras, la Circular Conjunta No. 01 de 2019 del Contralor General de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

10 Artículo 354. Constitución Política de Colombia.

en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso".

- De otra parte, establece la misma norma que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.
- La orientación y control general de las actividades de los organismos y entidades administrativas, como ya se comentó, corresponden al Presidente de la República y en el nivel territorial, a los gobernadores y los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta. (art. 41)
- La 489 reitera el mandato del articulo 210 constitucional disponiendo que el régimen jurídico previsto para las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional es aplicable a las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias de las autoridades del orden territorial.(Parágrafo 1 del art, 68)

Debido a la importancia de los departamentos y los municipios en la institucionalidad colombiana, a continuación, sus características más relevantes.

4.1. Orden Departamental

El Departamento ha sido definido como una "entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador"[11] o como "el puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento".[12]

Según el artículo 298 Constitucional "(...) Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes."

El jefe de la administración seccional y el representante legal del departamento es el Gobernador, quien es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general. (art. 303 CP)

A su vez la Asamblea Departamental, corporación administrativa de elección popular, ejerce el control político sobre los actos de la administración departamental (los Gobernadores, los Secretarios de Despacho y los Gerentes de las entidades descentralizadas).

El Sector descentralizado por servicios departamental está integrado así:

- Entidades adscritas: establecimientos públicos y unidades administrativas especiales con personería jurídica.

11 MORENO, Diego. "Curso de derecho administrativo". Concepto de Jacobo Pérez. Pág. 105

12 Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1995. Magistrado Ponente, Doctor Carlos Gaviria Díaz.

- Entidades vinculadas: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y, empresas de servicios públicos domiciliarios.

4.2. Orden Municipal

En desarrollo del artículo 311 constitucional, la Ley 136 de 1994 en su artículo 1º[13] establece que El municipio "es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio"."

El Alcalde quien ejerce la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial y es la primera autoridad de policía del municipio o distrito.

Los Concejos distritales o municipales son una corporación político-administrativa elegida popularmente que puede ejercer control político sobre la administración.

Por último, el Sector Central distrital o municipal, está integrado por las secretarías d a y los Departamentos administrativos, mientras que el Sector Descentralizado por servicios municipal se organiza así:

- Entidades adscritas: establecimientos públicos y unidades administrativas especiales con personería jurídica
- Entidades vinculadas: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y, empresas de servicios públicos domiciliarios

5. ORGANISMOS Y ENTIDADES CON COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN FISCAL PÚBLICA

Recuadro 3. Organismos y entidades con competencias en la gestión fiscal pública

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Consejos Superiores de la Administración	Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS	• Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES • CONPES para la Política Social • Consejo Nacional de Planeación		

13 Que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Ministerios	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Direcciones Generales de Crédito Público y Tesoro Nacional, de Política Macroeconómica, de Presupuesto Público Nacional y de Apoyo Fiscal)			
Departamentos Administrativos		Departamento Nacional de Planeación -DNP	Departamento Nacional de Estadística _DANE	Departamento Administrativo de la Función Pública
Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica	• Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC • Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF			
Superintendencias con personería Jurídica	Superintendencia Financiera de Colombia			
Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica	• Contaduría General de la Nación • Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN • Información y Análisis Financiero – UIAF • Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP • Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Min Justicia)	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.		
Entidades de carácter especial o de naturaleza única con personería jurídica	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN			
Empresas Industriales y Comerciales del Estado		Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE		
Sociedades de Economía Mixta	Sociedad de activos especiales			
Sistemas Administrativos	Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública -SUGIFP		Sistema Estadístico Nacional -SEN	
Comisiones Intersectoriales	• Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública • Consejo de Seguimiento al Sistema Financiero • Consejo Macroeconómico • Comité Consultivo para la Regla Fiscal • Mecanismo de participación de Expertos para la Discusión y Revisión de la Metodología para el cálculo de la Rentabilidad Mínima		Consejo Nacional de Información Estadística.	Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (MIPG)

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Órganos de Asesoría y Coordinación		Consejo Macroeconómico		

6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Constitución económica en Colombia se funda en tres pilares básicos: (i) la propiedad privada con función social y ecológica (art. 58 Constitución Política -CP-), (ii) la libertad económica de empresa, trabajo e iniciativa privada (art. 333 CP) y (iii) la intervención del Estado (art. 334 CP). El Estado es director de la economía y para ello puede ejercer funciones de regulación, ordenación y gestión (supervisión, vigilancia y control) por un interés general económico, social, cultural y ambiental. Las intervenciones pueden ser directas, intermedias e indirectas (Correa 2008).

- **Directas:** Iniciativa pública en la actividad económica[14]. En particular, mediante las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), y las Sociedades de economía mixta (SEM); Monopolios establecidos por ley en favor del Estado (art. 337 CP); Intervención de empresas (art. 333.3 CP);
- **Intermedias:** Planeación mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (arts. 339 a 344 CP)
- **Indirectas:** Por el Banco de la República para fijar el Sistema Monetario y Cambiario[15]; Por el Congreso con iniciativa legislativa del Gobierno para fijar el Sistema Tributario y los presupuestos públicos[16]; Por el Gobierno bajo Ley Marco para fijar los objetivos y criterios del Régimen del Comercio Exterior[17], el Régimen Aduanero[18]; el Régimen Financiero[19]; Por el Congreso para fijar el régimen de Comercio Interior (art. 78 CP) bajo la competencia general que detenta.

El Estado provee bienes públicos y bienes meritorios a través del gasto público que cuenta con una especial regulación constitucional a través de dos grandes instrumentos el PND y el Presupuesto General de la Nación (PpGN), a los que los acompaña el Sistema General de Regalías (SGR) y el Sistema General de Participaciones (SGP).

14 Arts. 334, 115, 150.7, 300.7, 313.6 CP
15 Arts. 150.13, 150.19b, 371 CP
16 Arts. 95, 338, 363; arts. 345-355 CP.
17 Arts. 150.19b, 154, 189 CP.
18 Arts. 150.19b, 154, 189 CP.
19 Arts. 335, 150.19d, 189.24 y 25 CP.

7. LOS PLANES DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (CNP). EL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES

El PND articula la economía pública y privada, y es el elemento central de la planeación. Su vigencia es de cuatro años y está diseñado para ser la hoja de ruta de cada Gobierno al requerir la articulación de objetivos y tareas por parte de las diferentes instancias e instituciones. Se aprueba mediante una ley del Congreso de la República (art. 150.3 CP) que, por su importancia, goza de una especial regulación en la CP y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (LOPD) (art. 342 CP) que es la Ley 152 de 1994. Esta última se encuentra reglamentada en el Título 11 del Decreto Único Reglamentario (DUR) 1082 de 2015 (del Sector Administrativo e Planeación Nacional).

Mediante la Ley 152 de 1994 se adoptó la LOPD, la cual fijó los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, al tiempo que reguló la organización y funciones del CNP y de los consejos territoriales de planeación; los procedimientos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y sus modificaciones, los principios generales que rigen las actuaciones nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación; los contenidos de la parte general del plan y de inversiones; las autoridades e instancias nacionales de planeación, y el apoyo técnico y administrativo a cargo del DANE y del DNP en el nivel nacional.

La norma superior dispone que la estructura del plan comprende una parte general con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, y un plan de inversiones públicas del orden nacional que contiene los presupuestos plurianuales de programas y proyectos de inversión pública nacional, así como de los recursos para su ejecución en el marco de la sostenibilidad fiscal (art. 339 CP).

El PND cuenta con un proceso de elaboración democrático y participativo (art. 341 CP), orientado a fortalecer su rol de articulador de las políticas públicas, de allí que la CP exija que, antes de presentar el proyecto de ley, el Gobierno elabore su contenido con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, y que lo presente al CNP. Esta última entidad, de relieve constitucional (art. 340 CP), es una instancia consultiva y foro para la discusión del plan, compuesta por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (art. 9 Ley 152 de 1994).

La CP ordena a la ley señalar la entidad nacional de planeación competente para el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con las políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine (art. 343 CP). Hoy por hoy la Ley 152 de

1994 otorga estas competencias al Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien la ejerce por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA.

Recuadro 4. Autoridades e instancias de planeación

AUTORIDADES DE PLANEACIÓN	ROL	CONFORMACIÓN
Presidente de la República Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES Social	Máximo orientador de la planeación nacional Máxima autoridad nacional de planeación. Asesora al Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, y esa media coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno. Estudia y aprueba documentos sobre el desarrollo de políticas generales.	Miembros permanentes con derecho a voz y voto: el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del DAPRE, el Director del DNP, y el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación – MinCiencias. (Decreto 2148 de 2009)
DNP	Ejerce la secretaría del CONPES; desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordina el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales , las regiones administrativas y de planificación. Vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del Plan con las leyes anuales de presupuesto. Dentro del proceso de elaboración del Plan interviene el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, organismo adscrito al MHCP encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)		El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.
Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos	En su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.	
INSTANCIAS DE PLANEACIÓN Congreso de la República	Estudia el proyecto de PND, propone modificaciones, aprueba o imprueba el PND	Comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes, plenarias.
CNP	Instancia de planeación participativa. Formula recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y forma del plan. Analiza, discute y conceptúa sobre el proyecto de PND, este concepto “es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo” (C-015 de 1996). Absuelve consultas sobre el PND por las autoridades de planeación durante la discusión del plan y, según interpretación de la Corte Constitucional, incluso en las etapas subsiguientes en relación con la modificación de los planes (C-524 de 2003).	Representantes de las entidades territoriales. y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

La Ley del Plan cuenta con prevalencia sobre otras disposiciones legales (Sentencias C-016 de 2016 y C-334 de 2012). Además, sus mandatos “constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplen los existentes sin necesidad de expedición de leyes

posteriores" (C-095-20). El contenido de la LPND comprende una parte general, el plan de inversiones y los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución del plan, esta última sección suele contener disposiciones de todo tipo, destacándose dentro de ellas, pequeñas reformas tributarias, laborales, pensionales, a las normas especiales de ciertos sectores, llegando incluso a regular materias propias de leyes marco (C-026/20). Ello ha dado lugar a problemas de inconstitucionalidad por el exceso de competencias y de unidad de materia, pero, además, se ha reprochado esa práctica por cuanto la LPND tiene un procedimiento expedito especial que puede afectar la necesaria deliberación de reformas económicas estructurales y su cabal entroncamiento en la normativa sectorial que corresponda. Además, al final son disposiciones que se incorporan en una ley cuya vigencia en principio será de 4 años.

8. EL PRESUPUESTO, EL SGP Y EL SGR

En Colombia existe una dispersión de presupuestos públicos, ya que junto al nacional están los de las EICE (y SEM con régimen de aquellas), los de las entidades territoriales que se dictan en virtud de su autonomía (art. 287 CP) pero siguiendo la misma lógica y parámetros fijados en la CP y la LOP, y el paralelo SGR.

8.1. Presupuesto General de Nación (PpGN)

El PpGN es la figura medular en la política pública del Estado central, pues en él se concreta el PND, revelando los ingresos y la asignación de recursos por cada vigencia anual. Dentro de este se encuentra el presupuesto nacional (Rama Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República (CGN), la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los Establecimientos Públicos, las EICI y las SEM) y el presupuesto de los establecimientos públicos. La materia se regula en el capítulo III del título XII de la CP, en las leyes orgánicas de presupuesto y sus decretos reglamentarios compilados en la Parte 8 del DUR 1068 de 2015.

El art. 352 CP señala que el paradigma y reglamentación para programar, aprobar, ejecutar los presupuestos públicos nacional, de las entidades territoriales. y los entes descentralizados de cualquier nivel, y su coordinación con el PND, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, debe ser fijado en una ley orgánica. Con esa naturaleza se expidieron las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, y 225 de 1995 fueron compiladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) adoptado mediante Decreto 111 de 1996 por mandato del artículo 24 de la Ley 225 de 1995.

Sin embargo, existen otras normas orgánicas en esta materia como la Ley 819 de 2003 que incorporan elementos de responsabilidad y transparencia fiscal, y crean el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Además, algunos artículos de la Ley 617 del 2000 (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11,13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93) fueron considerados por el Congreso como parte de las normas orgánicas del presupuesto. Lo anterior significa que no existe una sola ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esa característica, siendo conveniente compilar de nuevo los mandatos existentes

y resolver problemas de la regulación mediante una nueva ley comprensiva de toda la gestión financiera pública.

8.2. SGP

El SGP está compuesto por aquellos recursos que son transferidos por la Nación a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios)[20]. Estos ingresos son la más importante fuente de financiación para la inversión local, especialmente en los municipios de baja categoría (Ley 617 de 2000). Los recursos tienen la finalidad de financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales como la educación, la salud y un rubro de propósito general (agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, recursos para los resguardos indígenas, programas de alimentación escolar, recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)) [21].

A través del SGP se hace una asignación sectorial y después territorial, con base en diferentes criterios de distribución, dentro de los que se destaca el Censo Poblacional, que por su actualización ha requerido medidas de transición para mitigar las disminuciones de transferencias a ciertas entidades (Decreto 943 de 2020). La mencionada Ley 715 de 2001 le asignaba competencia al CONPES para aprobar la distribución de los recursos del SGP. Sin embargo, la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) eliminó esa competencia; motivo por el cual, actualmente, la distribución de los recursos del sistema se realiza a través de un documento de distribución que es elaborado por el DNP y no requiere autorización de ningún Comité.

8.3. SGR

Con fundamento en el artículo 360 CP[22] las regalías son una contraprestación económica que percibe el Estado por parte de aquellos a quienes se les otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables, consistente en un porcentaje sobre el producto bruto explotado, y destinado al Estado como propietario de los recursos naturales no renovables.

El SGR, según esa norma superior, es el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones tendientes a determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. El SGR por mandato constitucional tiene un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se rige por normas orgánicas en los términos del artículo 151 CP, el presupuesto será bienal y no hará parte del PpGN[23].

20 En virtud de lo establecido en los artículos 356 y 357 CP (modificados por los actos legislativos 01 de 2001, de 2019 y 2021, y 04 de 2007), normas que fueron desarrolladas por la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, y reglamentadas en el Título 5 del Decreto 1082 de 2015

21 Artículo 76 de la Ley 715 de 2001

22 Modificado por el Acto Legislativo 05 del 18 de julio del 2011 y Acto Legislativo 05 de 2019

23 Actualmente la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020 regulan el SGP.

Parte B

El Sector Público de Colombia

Para la GFP resulta de suma importancia contar con información de un sector que reúna a todas las entidades controladas por el Gobierno, es decir, el sector público (SP). De esta manera es posible determinar con precisión el nivel de actividad económica de dicho sector, su magnitud e impacto en el total de la economía y sus relaciones con los restantes sectores, posibilitando el análisis macroeconómico y fiscal y la comparabilidad a nivel internacional.

Para estos fines corresponde clasificar las instituciones públicas que integran la República de Colombia desde una perspectiva económica, en concordancia con los criterios propuestos por el Sistema de Cuentas Nacionales[24] y por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas[25]. Ambos sistemas, armonizados y coherentes con los Sistemas de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas, se fundan en principios netamente económicos, aplicables a cualquier economía, destacando la importancia de la correcta delimitación y sectorización del sector público (SP).

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008, el SP comprende todas las unidades del gobierno general y todas las sociedades públicas de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal), además de los fondos de seguridad social, que también se consideran unidades gubernamentales (UG). En este sector cabe distinguir dos subsectores principales[26], según las características y objetivos de las unidades integrantes:

- **Gobierno general:** conformado por las unidades del gobierno (*"constituyen clases únicas de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada"*[27]) nacionales, departamentales o municipales y los fondos de seguridad social impuestos y controlados por el gobierno, y las Instituciones sin fines de lucro (IFSL) dedicadas a la producción de bienes y servicios no de mercado y controladas por el gobierno o por fondos de seguridad social.

  Puede, asimismo, haber entidades gubernamentales con una identidad jurídica distinta y autonomía sustancial, creadas para desempeñar funciones específicas (como la construcción de carreteras o la producción de no mercado de servicios de salud o educación), que se consideran parte del gobierno general si son productoras de no mercado y están bajo el control de otra unidad del gobierno.

24 UN (2008)

25 FMI (2014)

26 Todas las definiciones y clasificaciones surgen del SCN 2008 al que puede recurrirse para mayores precisiones

27 Véase UN (2008), 22.17

- **Sociedades públicas:** Una sociedad es una sociedad pública si una UG, otra sociedad pública, o alguna combinación de UG y sociedades públicas controla la entidad, siendo el control definido como la capacidad de determinar la política general de la sociedad (entendiéndose "política general de la sociedad" en su más amplio sentido). Pueden ser sociedades financieras o no financieras. Se destaca que la definición de *sociedad* tiene, en este ámbito, un significado más amplio que el netamente jurídico, ya que incluye a aquellas entidades que son: capaces de generar un beneficio u otra ganancia financiera para sus propietarios, están reconocidas legalmente como entidad legal separada de sus propietarios (que gozan de una responsabilidad limitada) y han sido constituidas para realizar producción de mercado, más allá de sus denominaciones jurídicas.

Aplicando los criterios del SCN 2008, la categorización del SP colombiano, considerando sus órdenes de gobierno, es la que se presenta en la Figura 1.

Figura 1 Clasificación del SP desde una perspectiva económica

	NACIONAL		DEPARTAMENTAL		MUNICIPAL	
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	Gobierno General Nacional	Administración Central Nacional	Gobierno General Departamental	Administración Central Departamental	Gobierno General Municipal	Administración Central Municipal
		Administración Descentralizada Nacional		Administración Descentralizada Departamental		Administración Descentralizada Municipal
		Fondos de Seguridad Social Nacionales		Fondos de Seguridad Social Departamentales		Fondos de Seguridad Social Municipales
		FSS Nacionales Salud		FSS Departamentales Salud		FSS Municipales Salud
		FSS Nacionales Pensiones		FSS Departamentales Pensiones		FSS Municipales Pensiones
	Sociedades Públicas no Financieras Nacionales		Sociedades Públicas no Financieras Departamentales		Sociedades Públicas no Financieras Municipales	

	NACIONAL			**DEPARTAMENTAL**			**MUNICIPAL**		
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	Sociedades Públicas Financieras Nacionales	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales	Banco República	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Departamentales	Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Departamentales	Sociedades Públicas Financieras Municipales	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Municipales	Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Municipales	
			Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales						
		Otras Sociedades Públicas Financieras Nacionales	Fondos del mercado monetario	Sociedades Públicas Financieras Departamentales	Fondos del mercado monetario		Otras Sociedades Públicas Financieras Municipales	Fondos del mercado monetario	
			Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario		Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario			Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario	
			Otros intermediarios financieros		Otros intermediarios financieros			Otros intermediarios financieros	
			Auxiliares financieros		Auxiliares financieros			Auxiliares financieros	
			Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero		Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero			Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero	
			Sociedades de seguros		Sociedades de seguros			Sociedades de seguros	
			Cajas de pensiones		Cajas de pensiones			Cajas de pensiones	

(1) Incluye a los FSS de los tres órdenes de Gobierno

En las partes A y B del presente Capítulo se ha presentado el enfoque legal que prevalece en la conformación de la estructura del Estado colombiano. De lo expuesto se advierte la complejidad de la organización del Estado y la variedad de entidades que lo conforman.

El enfoque jurídico responde a otras finalidades y las denominaciones y sectorización no permiten establecer una vinculación directa univoca por tipo de entidad con el enfoque económico. No obstante, a continuación se señalan -de manera genérica- los tipos de entidades incluidas en cada categoría o subsector, válida para los tres órdenes de gobierno:

Sector Público no Financiero (SPNF)	
Gobierno General (GG)	
Administración Central (AC):	Entidades públicas sin entidad jurídica propia que desempeñan las funciones propias del gobierno. *Ramas Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. Presidencia y Vicepresidencia, organismos de control, organización electoral. Gobernaciones, Consejos superiores de administración y otros*
Administración Descentralizada (EAD)	Entidades gubernamentales con personería jurídica propia dedicadas a la provisión de bienes o servicios no de mercado. *Establecimientos Públicos, Institutos Científicos o Tecnológicos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, Agencias Nacionales, Empresas Adscritas o Vinculadas, Entidades Descentralizadas y otras entidades con Personería Jurídica. Órganos Autónomos e Independientes*

Fondos de Seguridad Social (FSS)	Sistemas que cubren a la comunidad en su conjunto, o a grandes sectores de la misma, y que son impuestos y controlados por UG. Ofrecen prestaciones en dinero o en especie de vejez, de invalidez o muerte, de supervivencia, de enfermedad y maternidad, por accidentes de trabajo, por desempleo, de ayuda familiar, de asistencia de salud, etc. *Fondos de seguridad social de los diversos órdenes de gobierno Fondos de pensiones, Cajas de compensación.*
Empresas públicas no financieras	Sociedades, empresas o entidades públicas productoras de bienes y servicios de mercado. *Ejemplos: sociedades públicas, sociedades de economía mixta, empresas sociales industriales y comerciantes del Estado. Empresas de Servicios del Estado (ESE), empresas de servicios públicos (ESP), Loterías.*
Sector Público Financiero (SPF)	Instituciones públicas que se dedican a la prestación de servicios financieros, incluida la intermediación financiera.
Sociedades Públicas Financieras de Depósito	
Banco Central	Banco República, en el orden nacional
Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito	Bancos -entidades de depósito- departamentales o municipales tienen como actividad principal la intermediación financiera, poseen pasivos en forma de depósitos o instrumentos financieros sustitutos cercanos de los depósitos *Bancos públicos*
Otras Sociedades Públicas Financieras.	
Fondos de inversión del mercado monetario	Sistemas de inversión colectiva que captan fondos mediante la emisión de participaciones o unidades en el público e invierten principalmente en instrumentos del mercado monetario, participaciones/unidades de los FMM, instrumentos de deuda transferibles, entre otros. *Fondos y cajas de inversión*
Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario	Sistemas de inversión colectiva que captan fondos a través de la emisión de participaciones o unidades en el público. Los recursos captados se invierten predominantemente en activos financieros, distintos de los de corto plazo, y en activos no financieros (usualmente inmuebles).
Otros intermediarios financieros, excepto sociedades de seguros y cajas de pensiones	Sociedades financieras dedicadas a proveer servicios financieros mediante la emisión por cuenta propia de pasivos financieros que no son dinero legal, ni depósitos ni sustitutos cercanos de los depósitos, con el propósito de adquirir activos financieros mediante transacciones financieras en el mercado. *Institutos financieros, de Fomento, corporaciones*
Auxiliares financieros	Sociedades financieras dedicadas principalmente a realizar actividades relacionadas con transacciones de activos y pasivos financieros o que proveen un marco regulatorio para estas transacciones, pero en circunstancias que no involucran que el auxiliar asuma la propiedad de los activos y pasivos financieros objetos de la transacción. *Fiduciarias e institutos financieros*
Instituciones financieras cautivas *Prestamistas públicos de dinero público*	Unidades institucionales que proveen servicios financieros, donde la mayoría de sus activos o pasivos no se transan en los mercados financieros abiertos. *Institutos de crédito*
Sociedades públicas de seguros	Empresas constituidas en sociedad, mutualidades y otras entidades cuya función principal es ofrecer seguros de vida, de accidentes, de enfermedad, de incendio o de otro tipo a las unidades institucionales individuales o a grupos de unidades o servicios de reaseguro a otras sociedades de seguros. *Instituciones, empresas prestadoras de servicios (EPS), fondos.*
Fondos de garantía públicos	Fondos de garantía o de cobertura pop par
Cajas de pensiones	Fondos de pensiones de los seguros sociales que son unidades institucionales separadas de las unidades que los crean. *Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP)*

Este resumen solo ofrece ejemplos generales, debiéndose, para el desarrollo de una clasificación exhaustiva, analizarse caso a caso. En este sentido corresponde destacar el trabajo realizado por la CIEFP en la elaboración del CUIN (Resolución 767 de 2013 *"Por la cual se adopta el Código único Institucional CUIN- como atributo adicional a la clasificación de entidades y se actualiza el inventario de entidades del sector público colombiano")* que constituye un significativo avance en este sentido.

De acuerdo con la versión de diciembre de 2021 del CUIN, el total de entidades públicas es de 3947, correspondiendo a cada subsector de cada orden de gobierno:

	Total	Nacional	Departamental	Municipal
Sector Público no Financiero (SPNF)	**3879**	**346**	**490**	**3043**
Gobierno General (GG)	2119	298	212	1609
Fondos de Seguridad Social (FSS)	*19*	*15*	*4*	
Empresas públicas no financieras	1760	48	278	1434
Sector Público Financiero (SPF)	**68**	**38**	**20**	**10**
Total del SP colombiano	**3947**	**384**	**510**	**3053**

Estas cifras destacan la importancia de la adecuada sectorización del SP y la consecuente clasificación de las entidades para la adecuada obtención de la información económica y fiscal, imprescindible para una GFP eficiente.

Por otra parte, ha de considerarse que existen diversas perspectivas para la clasificación de las entidades (por ejemplo, la ejecución del presupuesto requiere una determinada organización, la presentación de los estados financieros, se basa en criterios diferentes e igualmente válidos). En la actualidad se utilizan distintos clasificadores y se emplean terminologías no armonizadas a la hora de referir a subsectores del SP, lo que genera confusión a la hora de analizar o intentar comparar o ver la coherencia de los informes y estados producidos por diversas instituciones o sistemas de a GFP.

En este sentido, adoptar una Clasificación Económica Sectorial Institucional que identifique y categorice adecuadamente a la entidad titular vinculada a los flujos que se registren (ingresos y egresos) alineada con este enfoque económico, que sea flexible para atender las necesidades de los diversos usuarios supondría importantes beneficios, pues permitiría:

- armonizar la generación de información financiera del SP en toda la República
- facilitar el seguimiento y análisis del comportamiento de las entidades, de los sectores que integran y del consolidado o agregado del SP, según corresponda.
- contribuir a la consistencia y coherencia de los informes, estados y reportes generados por diversas entidades de la GFP (aunque pudieran presentar particularidades identificables)
- reducir y racionalizar el uso de clasificaciones

Esta categorización del SP supone adecuar elementos relativos al procesamiento, consolidación, exposición, análisis e interpretación de la información de la GFP, considerando los siguientes aspectos de la situación actual de Colombia:

- Si bien esta clasificación a nivel internacional es aplicable tanto a los ingresos como a los gastos, en Colombia solo rige para los gastos.
- En el Decreto 111 de 1996, compilador del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se establece que todos los presupuestos de gastos se presentarán clasificados en secciones, que corresponderán a la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una para la Policía Nacional y una para el servicio de la deuda pública.

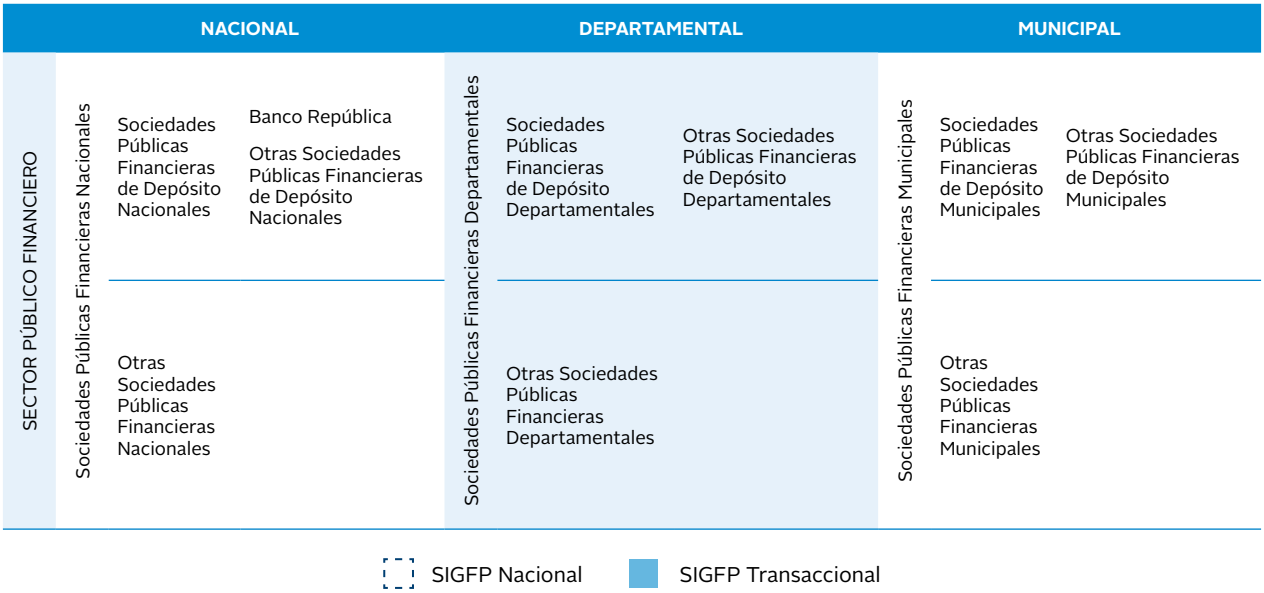
Alcance del Modelo Conceptual del SIGFP en etapa que se presenta en este desarrollo

En relación con el alcance el Modelo Conceptual del SIGFP, es importante señalar que, si bien a futuro el alcance de la GFP debería incluir al SP total de los tres órdenes de Gobierno y que el objetivo a mediano y largo plazo ha de considerar este agregado, en esta fase de desarrollo del modelo conceptual del SIGFP se considera:

- El análisis se restringe al SPNF del orden nacional.
- En lo transaccional, el alcance se limita a las entidades de la AC del orden nacional.
- La información correspondiente al resto del SPNF (FSS, EAD, EPNF) se integrará al SIGFP mediante la cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) y los Estados Financieros pertinentes (Balance y Balance de Comprobación de Sumas y Saldos).

Gráficamente:

Figura 2 Alcances del SIGFP



En síntesis:

Este criterio de clasificación del SP es válido para la generación de los estados económicos (cuentas nacionales) y de las estadísticas de las finanzas públicas.

La adopción de la estructura propuesta como base para el *Clasificador Económico Sectorial Institucional* (CESI) que se presenta en el Anexo 1 al presente Capítulo permitiría armonizar las estadísticas fiscales y facilitaría el seguimiento y análisis del comportamiento de cada componente institucional, así como del consolidado de dicho universo. Se reitera la importancia del significativo desarrollo que representa el CUIN, y se señala que el clasificador que se propone lo contempla e incorpora algunas características que se entiende ampliarán aun más sus ventajas.

Este clasificador, además de categorizar las entidades públicas con este enfoque posibilita contar con una estructura estable además de la captación de atributos necesarios para la generación de la información económica, fiscal, presupuestal o contable (por ejemplo: si son entidades incluidas en el presupuesto, el sector administrativo).

III

SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO

Parte A

Subsistema de Programación Fiscal

Tabla de contenido

IIIA

1. ASPECTOS GENERALES 78

1.1. Definición 78

1.2. Objetivos. 78

1.3. Relevancia del Subsistema. 80

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL 82

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 82

2.1.1. Marco normativo 82

2.1.2. Organización. 83

2.2. Elementos Técnicos 85

2.2.1. Modelos de proyecciones macroeconómicas 85

2.2.2. Modelos de proyecciones fiscales 86

2.2.3. Diseño e implementación de Reglas fiscales 89

2.2.4. Metodología para la medición de riesgos fiscales 90

2.3. Relaciones Funcionales con Otros Subsistemas. 91

3. EL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL EN COLOMBIA 93

3.1. Base Jurídica del Subsistema 93

3.2. Organización Administrativa. 94

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema 96

3.3.1. Clasificaciones y clasificadores 96

3.3.2. Proyecciones macroeconómicas 96

3.3.3. Proyecciones fiscales. 97

3.3.4. Regla fiscal 98

3.3.5. Metodología de medición de los riesgos fiscales. 98

3.4. Productos del Subsistema de Programación Fiscal Colombiano 99

3.4.1. Informes sobre la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales 99

3.4.2. Informes de cumplimiento de la regla fiscal 101

3.4.3. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 101

3.4.4. Plan Financiero 102

3.4.5. Plan de Recursos del Sistema General de Regalías 103

3.5. Relaciones Funcionales con los Demás Subsistemas del SIGFP 103

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA. 107

4.1. Fortalezas 107

4.1.1. Gestión fiscal consolidada y con apego al marco normativo establecido. 107

4.1.2. Calidad técnica 107

4.1.3. Liderazgo institucional 108

4.1.4. Amplia producción institucional. 108

4.1.5. Capacidad de gestión 108

4.2. Debilidades 108

4.2.1. Flujos de información no integrados 110

4.2.2. Procesos dependientes bajo un sistema fragmentado 111

4.2.3. Propias del Subsistema 114

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 115

4.3.1. Integrar los flujos de información (inputs y outputs) 117

4.3.2. Rediseño de los procesos para mejorar la visión integral en la gestión fiscal 119

4.3.3. Fortalecimiento Institucional. 121

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Sistema de Programación Fiscal está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan en el proceso de formulación de la política fiscal y en el seguimiento y evaluación de su ejecución, así como en la divulgación de sus principales resultados

El Subsistema de Programación Fiscal se ocupa de la conducción de la política fiscal, entendida como la utilización del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector público —incluyendo la acumulación de activos y pasivos— para alcanzar los objetivos de la política económica (estabilización económica manteniendo el producto alrededor de su nivel potencial, estabilidad de precios y distribución equitativa de los ingresos). Históricamente, esto se refería a cómo los gobiernos administran el presupuesto en sus fases de formulación, aprobación y ejecución, es decir: el conjunto de procesos y procedimientos que abarcan todos los aspectos de la gestión del gasto gubernamental. Pero a medida que la relevancia de la formulación de las políticas fiscales ha evolucionado con el tiempo, también lo ha hecho su definición. El simple paso de la "gestión del gasto público" a la "gestión financiera pública" (GFP) ha amplificado el enfoque presupuestal estricto a todos los aspectos de la gestión de los recursos públicos, incluida la movilización de ingresos y la gestión de la deuda, con una extensión progresiva a las implicancias y riesgos de mediano y largo plazo para las finanzas públicas de las decisiones políticas de hoy. Por lo tanto, un subsistema de Programación Fiscal moderno debe abarcar la GFP en sentido amplio, esto es: el conjunto de sistemas destinados a producir información, procesos y reglas que pueden ayudar a respaldar la formulación de políticas fiscales, así como proporcionar instrumentos para su implementación y divulgación.

1.2. Objetivos

Los objetivos más ampliamente reconocidos de la gestión de las finanzas públicas son el mantenimiento de una posición fiscal sostenible, la asignación eficaz de recursos y la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. La Programación Fiscal se ha enfocado en el primero de ellos, si bien también realiza contribuciones –aunque menos relevantes y directas– al alcance de los otros dos.

Esquema 1: Objetivos de la gestión de las finanzas públicas

- Posición fiscal sostenible: el equilibrio entre ingresos y gastos, el nivel de deuda y otros agregados fiscales deberían promover la estabilidad económica y ser sostenible a mediano y largo plazo. Esto significa que límites firmes (en muchos casos, reglas fiscales), establecidos de antemano, deben impulsar las decisiones presupuestales a través de procedimientos descendentes que restrinjan la expansión de gasto. Es importante aclarar que este objetivo no implica un sesgo hacia el endurecimiento fiscal, sino que es una forma de lograr objetivos económicos legítimos, como el crecimiento inclusivo y equilibrado, de forma ordenada y sin soslayar el estado de las finanzas públicas, que a su vez puede tener repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

  El logro de una posición fiscal sostenible resulta un objetivo difícil de alcanzar con herramientas como presupuestos anuales que miden las implicancias de política sólo para el año inmediatamente siguiente, ni por la registración en base caja o base caja modificada que reconoce solo los pasivos por los cuales se realizan pagos corrientes. Como se verá más adelante, varias innovaciones de GFP contribuyen a este objetivo; incluidas las reglas y los marcos macrofiscales, el registro en base devengo, los marcos de gasto a mediano plazo, las instituciones fiscales independientes, las proyecciones de sostenibilidad a largo plazo, el análisis de riesgo fiscal y las proyecciones y evaluaciones fiscales.

- Eficacia en la asignación de los recursos: el dinero público debe asignarse sobre la base de la evidencia de la efectividad del programa y en cumplimiento de las prioridades del gobierno. El logro de este objetivo se ha visto obstaculizado durante décadas por el arraigado incrementalismo de los presupuestos públicos. Aun cuando los gobiernos invierten mucho más que en el pasado en el análisis de políticas y evaluación de programas, esto suele tener un impacto marginal en las asignaciones de recursos.

Los marcos presupuestales a mediano plazo y los presupuestos plurianuales, gestionados por el subsistema de Presupuesto, son algunas de las principales innovaciones para contrarrestar esta situación[1].

La programación fiscal participa en este objetivo mediante la supervisión de la gestión de los recursos, tanto desde la capacidad del sector público para obtenerlos hasta su adecuada asignación, y la evaluación de cómo la estructura de ingresos y gastos (y sus cambios) impacta en las variables macrofiscales.

- Eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos: el gobierno debe lograr una buena relación calidad-precio en la prestación de servicios públicos y debe estar atento a la calidad y accesibilidad de los mismos. Los servicios son puntos críticos de contacto entre los ciudadanos y el gobierno. Las crecientes demandas de la ciudadanía han estimulado los esfuerzos para mejorar y ampliar la prestación de servicios sin aumentar las cargas fiscales. Si bien la mejora de los servicios públicos se extiende más allá de la Programación Fiscal, ésta puede contribuir al logro de este objetivo a través de las herramientas que permiten abordar este último punto mediante la planificación del gasto a mediano y su composición, así como también coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto pasadas.

  Los objetivos anteriores se derivan de conceptos económicos y teóricos, aun cuando incluyan aspectos políticos. No debe perderse de vista que la Programación Fiscal también tiene una dimensión explícitamente política: la gestión de las finanzas públicas no sólo busca eficiencia y finanzas públicas sostenibles, sino que también abarca la capacidad de dar respuesta a las preferencias de los ciudadanos y una mayor rendición de cuentas de las instituciones democráticas.

En este sentido, la programación fiscal ciertamente ha evolucionado de su enfoque tradicional enfocado en el cumplimiento y el control financiero para convertirse en una base clave para el análisis macrofiscal y la formulación de políticas. La información sobre la evolución fiscal pasada, actual y futura es una pieza fundamental para ello, así como la adecuada programación macroeconómica, que permita asegurar la consistencia entre las proyecciones fiscales y las cuentas nacionales, monetarias y externas de la economía.

1.3. Relevancia del Subsistema

La relevancia del subsistema de Programación Fiscal está relacionada con su contribución a la sostenibilidad fiscal, así como también a la transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión de la política fiscal.

En las últimas dos décadas, los países de América Latina han logrado importantes mejoras en los marcos legales y regulatorios de la política fiscal, aunque han experimentado dificultades para vincular las estrategias y los planes de desarrollo con los

1 Planificación estratégica, presupuesto por programas, indicadores de resultados, evaluaciones, etc. son otras de las herramientas utilizadas para contribuir al logro de este objetivo.

marcos de planificación fiscal a mediano plazo, así como los planes presupuestales con la asignación y ejecución de partidas dentro del año en curso. Es por ello que elevar la calidad del subsistema de Programación Fiscal es clave para mejorar la capacidad de planificación y formulación de pronósticos en materia fiscal.

El desafío de la sostenibilidad fiscal incorpora una perspectiva dinámica e intertemporal al análisis de la política fiscal, ya que los déficits o superávits en el balance fiscal se consideran situaciones temporales que no debieran afectar radicalmente la acción fiscal de mediano y largo plazo. Por lo tanto, ya no se buscan equilibrios en un determinado momento, sino que las decisiones fiscales deben ser evaluadas sobre la base de su impacto tanto presente como de mediano plazo. En ese marco, la programación macroeconómica se torna especialmente relevante, en tanto permite elaborar los pronósticos económicos que sustentan el programa fiscal de mediano plazo. Asimismo, en el seno del subsistema de Programación Fiscal se diseñan, ejecutan, analizan y evalúan las herramientas técnicas que permiten compatibilizar la política fiscal del ejercicio corriente con los objetivos de los próximos ejercicios. Esto garantiza la factibilidad de la senda fiscal planteada y que no se produzcan desbalances en alguno de los sectores de la economía que impidan el logro de los objetivos de política propuestos.

En el camino hacia la búsqueda de sostenibilidad intertemporal, muchos países han decidido vincular su gestión fiscal a una o varias reglas fiscales. Para ser efectivas, las reglas fiscales necesitan un conjunto de arreglos institucionales que conviertan la intención de las reglas en la realidad de la política y ejecución presupuestal. Como parte de la arquitectura fiscal, los países han generado leyes de responsabilidad y transparencia fiscal, reglas fiscales cualitativas y cuantitativas, reglas de procedimiento, fondos de estabilización y Consejos Fiscales Independientes. Es aquí donde se inserta el Subsistema de Programación Fiscal, como el encargado de coordinar y llevar adelante la política fiscal respetando el marco institucional y utilizando los elementos disponibles que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, desde principios de la década de 1990, la gestión del riesgo fiscal[2] se ha convertido en un tema cada vez más destacado en las finanzas públicas. Nuevas fuentes de riesgo y shocks inesperados en las finanzas públicas han puesto de relieve la importancia de gestionar los riesgos fiscales. La crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 y el COVID-19 ofrecen ejemplos dramáticos de la magnitud de los riesgos a los que pueden estar expuestas las finanzas públicas y, al mismo tiempo, subrayan el papel de la política fiscal en la gestión del impacto económico de esos riesgos. No considerar el gasto implícito en los riesgos puede impulsar a los gobiernos a asumir más riesgos porque se considera que no tienen costo. Es por ello que una de las tareas más recientemente incorporadas a los Subsistemas de Programación Fiscal es el adecuado tratamiento y evaluación del impacto de los riesgos fiscales en el cumplimiento de las metas y objetivos fiscales intertemporales.

Asimismo, el subsistema de programación fiscal se convierte en un actor clave en el manejo de la información fiscal, tanto porque la utiliza como insumo clave de sus pronós-

2 El riesgo fiscal se define genéricamente como la exposición del gobierno a la variabilidad de corto a mediano plazo en los niveles de ingresos, gastos, saldo fiscal y del valor de sus activos y pasivos.

ticos, así como también por los reportes analíticos que permiten un manejo transparente y rendición de cuentas de la política fiscal. La información fiscal y financiera deficiente o inexistente, que puede resultar de proyecciones poco realistas y la no divulgación de riesgos fiscales, pueden socavar las finanzas del gobierno. Sin buena información macrofiscal, los gobiernos no pueden tomar buenas decisiones sobre las finanzas públicas. Además, a menos que se publique la información, es poco probable que se les haga responsables de esas decisiones. Por lo tanto, la generación de información fiscal oportuna y de calidad y la presentación de informes fiscales son fundamentales para la gestión de las finanzas públicas. De la misma forma, el seguimiento de los agregados fiscales, el análisis de los desvíos observados respecto de los pronósticos realizados, así como el *feedback* entre los diferentes productores y usuarios de la información macrofiscal, es una fuente constante de aprendizaje que permite alcanzar cada vez estándares más altos en lo que se refiere a la programación fiscal.

En definitiva, la relevancia del Subsistema de Programación Fiscal radica en que es la principal herramienta con la que cuentan los gobiernos para lograr que la política fiscal alcance los objetivos para la cual ha sido formulada.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL

En esta sección se analizarán algunas cuestiones de diseño del sistema, haciendo un repaso de los elementos normativos, organizativos y técnicos de que debe disponer la unidad administrativa responsable de la Programación Fiscal con el objetivo de, en la sección siguiente, analizar bajo esa luz el caso colombiano e identificar fortalezas y oportunidades de mejora.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco normativo

El marco normativo que garantiza un adecuado funcionamiento del Subsistema de Programación Fiscal debe contemplar, al menos, lo siguiente:

- Legislación de base que sustente el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, sus objetivos, instrumentos, responsabilidades y atribuciones de las entidades participantes.
- Normativa que organice el Ministerio de Hacienda/Finanzas y demás entidades integrantes del SIGFP en concordancia con los objetivos de la GFP.
- Marco normativo que determine la organización, atribuciones y responsabilidades del órgano responsable de la programación fiscal, en particular todo lo referido a:

- La estructura organizativa interna de dicho órgano.
- Las relaciones con las distintas unidades organizativas que forman parte de la gestión de las finanzas públicas en particular y el SIGFP en general.
- Definiciones, obligatoriedad, contenidos mínimos, periodicidad y demás características de los elementos técnicos que permiten llevar adelante la gestión fiscal.

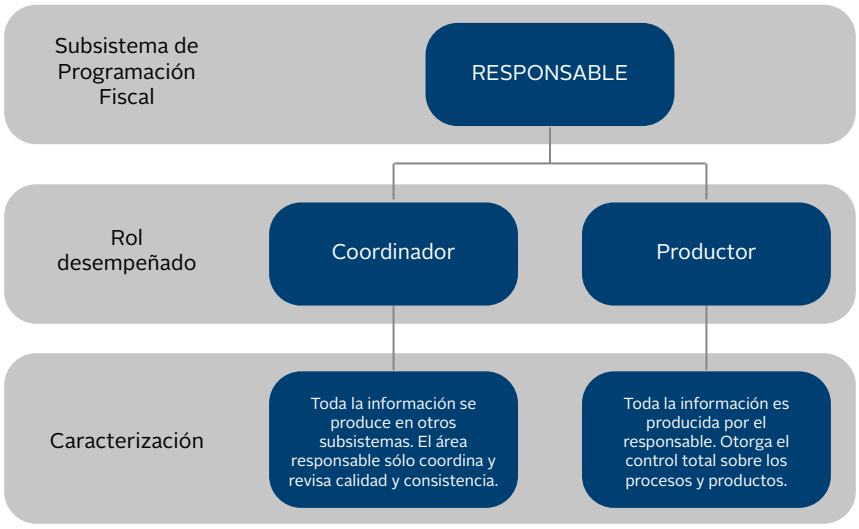
2.1.2. Organización

Una adecuada programación fiscal involucra, al menos, las siguientes funciones, las cuales se interrelacionan entre ellas:

- Producción de pronósticos macrofiscales, incluyendo el análisis de sostenibilidad de la deuda
- Análisis de política económica (incorpora la política macroeconómica, fiscal e impositiva)
- Análisis de los riesgos fiscales

A diferencia de lo que sucede con otros subsistemas del sistema de GFP, el arreglo institucional utilizado para cumplir con las funciones de programación fiscal varía ampliamente entre diferentes países. La estructura depende del alcance de las actividades asignadas a la Unidad Administrativa, los roles de las demás áreas técnicas y agencias del gobierno involucradas en la temática y la disponibilidad de personal.

En forma esquemática, se puede caracterizar en dos extremos la forma en que pueden dirigirse las funciones dentro del Subsistema. Por un lado, la unidad administrativa responsable de la programación fiscal podría tener un rol limitado a la coordinación de las funciones, donde toda la información de relevancia se produce en otros subsistemas y dicha unidad sólo compila y revisa consistencia. La desventaja de esta organización es que cualquier quiebre en el flujo de información pone en jaque la entrega de los productos, además de la dificultad de garantizar consistencia de los productos finales con este tipo de configuración, ya que el organismo que coordina no siempre tiene claridad o información completa sobre el contenido de los datos que recibe y/o se utilizan como insumos para la elaboración de los productos. Del otro extremo, el rol podría ser el de productor, donde toda la información relevante se produce dentro del Subsistema, obteniendo el control total sobre los procesos. En este caso, la desventaja surge por ciertas pérdidas de eficiencia en la producción de la información, dada la especificidad que tienen las demás áreas sobre los temas de competencia en sus subsistemas (sería difícil que la unidad logre ese nivel de especificidad para todos los temas).



A continuación, se presenta una estructura organizativa modelo, que cubre la totalidad de las funciones que debería llevar adelante el Subsistema, suponiendo un rol de productor pleno y que permite aprovechar las especificidades profesionales del personal a la vez que produce externalidades positivas producto de la complementariedad de las diferentes perspectivas temporales y técnicas con la que se dividen los temas. Dicha estructura interna consta de cuatro divisiones (ver esquema):

- División de Proyecciones Fiscales y Macroeconómicos. Esta división es responsable de proyectar las variables fiscales y macroeconómicas. Debe mantener o tener un acceso directo e irrestricto a una base de datos central de dichas variables. Tiene que escribir reportes regulares de las proyecciones y desempeño fiscal y macroeconómico. El personal de la división debería poseer experiencia analítica y técnica para la preparación de proyecciones macrofiscales y el desarrollo de modelos. Es además la división responsable de preparar los análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA), en colaboración con la unidad rectora del subsistema de Crédito Público. Incluye dos sub-unidades: una para proyecciones macroeconómicas y otra para proyecciones fiscales.
- División de Política Fiscal. Es responsable del análisis fiscal y el asesoramiento político, especialmente para la actualización de la estrategia fiscal. Trabaja en coordinación con las unidades rectoras de los subsistemas de Presupuesto e Ingresos Públicos, para analizar e interpretar el desempeño de los ingresos y gastos en el corto y mediano plazo. Esta división, en colaboración con la unidad rectora del subsistema de Presupuesto, propone los techos de gasto con un enfoque “de arriba hacia abajo”. Debe asegurar la consistencia de las proyecciones a mediano plazo y, si es necesario, propone nuevas políticas y metas fiscales. Si existieran reglas fiscales, la división tiene que asegurar que los diferentes elementos técnicos de los que dispone sean consistentes con las mismas. El área debe evaluar cómo los supuestos alternativos y el escenario político afectan los ingresos y gastos (análisis de sensibilidad) y el MFMP.

En sus trabajos analíticos, debe comparar las proyecciones fiscales con los resultados observados.

- División de Análisis de Riesgos y Política Fiscal Estructural. Esta división debe analizar asuntos específicos de política fiscal, especialmente aquellos que son de naturaleza estructural o de largo plazo. Sus principales productos pueden ser: proyectos de reformas tributarias, diseño y calibración de la regla fiscal, analizar el impacto de cambios en los precios de commodities claves en la matriz productiva nacional en el presupuesto o cómo se puede hace un mejor uso de la inversión pública para aumentar el PIB potencial. En colaboración con la División de Proyecciones Fiscales, debe preparar proyecciones de largo plazo, particularmente aquellas para evaluar el impacto de envejecimiento poblacional en el costo presupuestado para las pensiones y la salud pública. Esta división debe analizar los riesgos fiscales y preparar una declaración de riesgos fiscales.
- División de Estadísticas de las Finanzas Públicas: ver capítulo específico en este documento.

2.2. Elementos Técnicos

El accionar del órgano responsable del subsistema de Programación Fiscal debe apoyarse en un conjunto de herramientas técnicas que permiten desarrollar, monitorear y evaluar la gestión fiscal, entre las cuales se encuentran: los modelos de proyecciones macroeconómicas y fiscales, el diseño e implementación de las reglas fiscales, y las metodologías para la identificación y cuantificación de los riesgos fiscales.

2.2.1. Modelos de proyecciones macroeconómicas

La programación macroeconómica constituye el marco para asegurar la consistencia de las políticas fiscales que gestiona el subsistema de programación fiscal. Específicamente, al momento de la elaboración del presupuesto anual y los marcos fiscales de mediano

plazo, se realizan una serie de proyecciones de variables macroeconómicas que servirán de base y estructura para el cálculo de los gastos y la estimación de los ingresos. Además, el seguimiento de la ejecución presupuestal para verificar el cumplimiento de las reglas fiscales requiere necesariamente el análisis pormenorizado del desempeño de las variables macro y el ajuste de las proyecciones en el caso de que aquellas se desvíen del escenario planeado.

El Marco Macroeconómico de Mediano Plazo es el conjunto de estimaciones agregadas que sustentan las proyecciones del MFMP y la subsiguiente formulación de los presupuestos anuales.

Con el fin de contar con una visión amplia y consistente del estado de la economía, el sistema estadístico mide las variables económicas interrelacionadas. Dicho sistema permite al SPF el análisis y formulación de políticas económicas consistentes y, a la vez, evaluar las implicancias macroeconómicas de los shocks.

2.2.2. Modelos de proyecciones fiscales

Para diseñar las políticas fiscales y medir impactos de shocks exógenos, los Ministerios de Hacienda diseñan e implementando sistemas de pronósticos macrofiscales.

Se han identificado cinco características que debe cumplir un buen sistema de pronósticos macrofiscales:

1. Debe ser útil. Las proyecciones generadas deben ser informativas para el proceso presupuestal y proveer análisis para las necesidades identificadas por el equipo técnico y las autoridades pertinentes.
2. Consistente. El modelo debe producir pronósticos que sean consistentes, y emplear los mismos supuestos para todas las proyecciones oficiales.
3. Utilizable. El sistema debe ser de aprendizaje y uso fácil para el staff, y los productos deben ser comprensibles para los usuarios finales.
4. Preciso. Las proyecciones deben ser precisas para generar confianza. Para esto es necesario el uso de técnicas econométricas y de modelación que permitan reducir el error de pronóstico.
5. Sostenible. El uso de los modelos no debe depender del personal actual, sino que se deben diseñar manuales de usuario y estandarizar procesos para garantizar su permanencia en el tiempo.

Dado que el sistema de pronóstico es un proceso que emplea varias herramientas, cada entidad ajustará el proceso a su realidad y necesidades. Esto puede involucrar el uso de un modelo fiscal separado para generar las proyecciones fiscales o la incorporación del juicio de expertos. La elaboración de pronósticos fiscales es una actividad particularmente compleja, que requiere un amplio conocimiento de las instituciones nacionales, los datos y otros factores específicos del país. Teniendo en cuenta el papel que juegan los pronósticos de ingresos y gastos en los procesos presupuestales, casi todas las agencias nacionales de política fiscal han implementado algún tipo de proce-

dimiento de pronóstico basado en juicios, modelos contables, ecuaciones de regresión simple, métodos de series de tiempo, modelos macroeconométricos estructurales o, más comúnmente, alguna combinación de las diferentes alternativas.

En última instancia, el sistema de pronósticos macrofiscales se utiliza para la elaboración del MFMP. Este documento proporciona una base para el diálogo sobre políticas dentro del gobierno a nivel político, así como para el Congreso, la sociedad civil y los medios de comunicación. Es por ello que resulta importante que el MFMP sea un documento de amplia difusión y de fácil comprensión (por ser un documento de alto contenido técnico, este objetivo puede lograrse adicionando guías o documentos resumidos para el público en general).

2.2.2.1. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la sostenibilidad de la deuda (DSA, por sus siglas en inglés) tiene por objeto evaluar la capacidad de un país para financiar sus objetivos de política económica y el consiguiente servicio de la deuda. De acuerdo al FMI (2021) "la deuda pública puede considerarse sostenible cuando el saldo primario necesario para -al menos- estabilizar la deuda tanto en el escenario de referencia como en el escenario de shocks realistas es económica y políticamente viable, de modo que el nivel de deuda es coherente con un riesgo de refinanciación aceptablemente bajo y con preservar el crecimiento potencial a un nivel satisfactorio"[3].

A priori, tanto el SPF como la unidad a cargo del subsistema de Crédito Público poseen las herramientas técnicas necesarias para realizar el DSA. Gran parte de los datos de entrada del mismo se relacionan con la cartera de deuda pública existente y futura, que debe proporcionar la Oficina de Crédito Público[4]. Sin embargo, la interpretación del modelado del DSA basado en simulación de diferentes escenarios debe ser realizado por el equipo del SPF que cuenta con experiencia y habilidades analíticas macrofiscales o al menos debe colaborar en dicha interpretación, para garantizar la consistencia entre los escenarios proyectados.

Adicionalmente, el SPF debe colaborar con el Subsistema de Crédito Público en la definición de la estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo, para asegurar la coherencia con el MFMP.

2.2.2.2. Evaluación del cumplimiento de los pronósticos macrofiscales

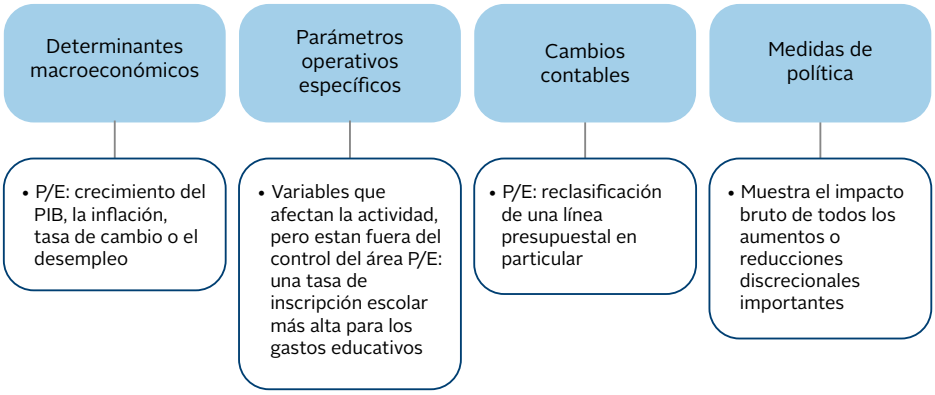
Cuando el gobierno se compromete a lograr los objetivos establecidos en el MFMP y toma las acciones de política fiscal necesarias para mantener el rumbo, se mejora la credibilidad tanto del gobierno como del MFMP. Demostrar la coherencia entre la situación presupuestal actual y futura y la estrategia fiscal formulada previamente, requiere un conjunto de mecanismos de rendición de cuentas que garanticen que:

3 Esta definición recientemente introducida por el Fondo Monetario es un poco más exigente que la definición tradicional de deuda sostenible, ya que requiere no solo la demostración de que el país es solvente, sino también que los riesgos de liquidez estén contenidos.

4 La OCP se centra en la gestión del stock de deuda pública y los riesgos asociados, incluso mediante el análisis de la estructura temporal de la deuda, su composición en moneda extranjera / nacional y la emisión de nuevos instrumentos de deuda.

- Las proyecciones plurianuales, los presupuestos anuales y las cuentas finales se presentan sobre una base comparable,
- cualquier desviación entre los planes plurianuales y los resultados de los gastos se concilien de manera integral y transparente, y
- los gobiernos y los actores presupuestales deban rendir cuentas por cualquier desviación injustificada de las proyecciones plurianuales.

Si bien los planes de gastos plurianuales de un gobierno siempre tendrán desvíos respecto del resultado final del gasto, la credibilidad de las proyecciones a mediano plazo de un gobierno se puede respaldar proporcionando una descripción sistemática de las razones de esas diferencias, principalmente entre aquellos cambios que se han producido debido a cambios discrecionales de política y los que se han producido debido a factores fuera del control del gobierno.



Una vez que se ha identificado el tamaño y la fuente de cualquier desviación injustificada de los límites de gastos multianuales del gobierno, debe establecerse algún mecanismo para hacer que los responsables rindan cuentas. La asignación de responsabilidades requiere que tanto los ministerios de Hacienda y Finanzas como los parlamentos traten seriamente las desviaciones de los planes de gastos plurianuales que amenazan el cumplimiento de los compromisos del gobierno, aunque por lo general no lo hacen tan seriamente como los gastos excesivos en las asignaciones anuales.[5]

2.2.2.3. Medición del impacto de la política fiscal

Una *política fiscal expansiva* se utiliza generalmente para impulsar el crecimiento del PIB, el empleo y los ingresos individuales. Sin embargo, la política fiscal expansiva también tiende a afectar las tasas de interés y la inversión, los tipos de cambio y la balanza comercial y la tasa de inflación de formas indeseables, lo que limita la efectividad a largo plazo del estímulo fiscal persistente. La *política fiscal contractiva* puede utilizarse para ralentizar la actividad económica si a los gobiernos les preocupa que la economía se esté

5 Una excepción a esta generalidad es Reino Unido, donde los ministerios que presentan un incumplimiento en su límite de gastos de tres años están sujetos a las mismas sanciones administrativas que aquellos que exceden sus presupuestos en el año en curso.

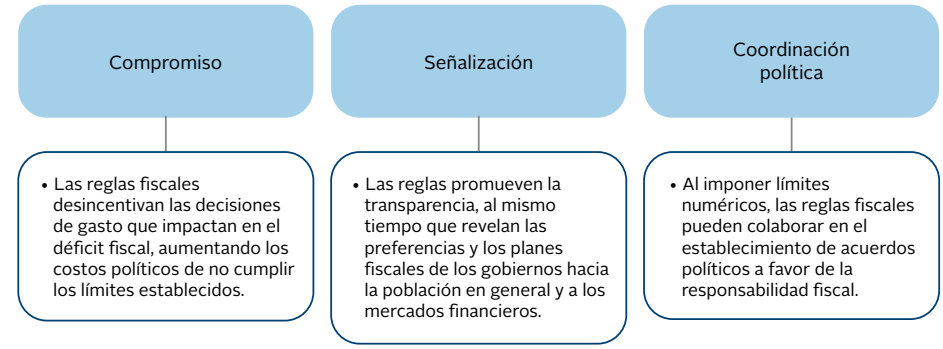
sobrecalentando y se vislumbre una aceleración en la inflación, lo que puede provocar una recesión.

Por otro lado, la política fiscal es una herramienta muy útil para alcanzar objetivos de redistribución del ingreso. Los gobiernos tienen la capacidad de afectar el bienestar de los hogares, a través de transferencias monetarias y provisión de servicios públicos (como educación y salud). Mediante el uso de esos instrumentos, se pueden realinear incentivos para promover una mejor distribución del ingreso y una mejora de la eficiencia agregada de la economía. Además, la política fiscal permite coadyuvar a la reducción de otras desigualdades tales como de género, geográficas, etarias, etc.

Considerando lo señalado anteriormente, el SPF tiene la tarea ineludible de analizar el impacto de la política fiscal en todos estos aspectos. Para ello, debe desarrollar herramientas que le permitan realizar una medición adecuada y oportuna de los efectos de la política fiscal actual o cualquier reforma.

2.2.3. Diseño e implementación de Reglas fiscales

Las reglas macro-fiscales consisten en restricciones permanentes en la política fiscal, con el objetivo fundamental de consolidar el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal y proveer una señal clara para el monitoreo de la estrategia fiscal, limitando los sesgos que típicamente emanan de la conducta discrecional: sesgo al déficit, sesgo procíclico, sesgo de composición del gasto y sesgo optimista en las previsiones. Las reglas fiscales contribuyen al mencionado objetivo fundamentalmente de tres maneras:



Para ser efectivas, las reglas fiscales deben tener tres propiedades principales: simplicidad, flexibilidad y exigibilidad. Estas tres propiedades son muy difíciles de lograr al mismo tiempo y los países han tenido dificultades para encontrar el equilibrio entre ellas[6].

El diseño e implementación de las reglas fiscales es una tarea ineludible del SPF. El seguimiento de las reglas deberá permitir no solo una adecuada rendición de cuentas *ex post*, sino que también debe realizarse durante la ejecución presupuestal para accionar

6 La literatura más tradicional (Alesina y Perotti, 1996) clasifica las reglas fiscales en tres categorías: a) las del procedimiento presupuestal y contabilidad (cualitativas); b) de transparencia y difusión de información; y c) las numéricas (cuantitativas).

como un mecanismo de alerta temprana de los riesgos de no cumplimiento, informando a las autoridades políticas con el objetivo de implementar medidas correctivas. Además, dicho subsistema puede contribuir a través del análisis técnico, identificando puntos débiles en el desempeño de las reglas y proponiendo modificaciones que permitan abordar dichos puntos.

Si bien resulta indudable que el establecimiento de las reglas fiscales constituye un gran avance en pos de lograr disciplina fiscal, a partir de la crisis de 2008 y con la expansión de la deuda pública subsiguiente, se comenzó a considerar que el enfoque basado únicamente en reglas podía no ser suficiente. Es en este contexto de cierta fragilidad en los resultados de las finanzas públicas que surge la idea de los Consejos Fiscales (CF), como instituciones independientes de control de la política fiscal. Los diferentes objetivos del CF implicarán distintas tareas que pueden encomendarse, que en muchos casos involucran el control externo de algunos de los productos y herramientas del SPF. Esto implica que, en caso de que el CF exista, el SPF deberá adaptar sus procesos técnicos a la convivencia con este ente externo. El análisis empírico sugiere que solo los CF bien diseñados se asocian con un desempeño fiscal más sólido, así como con pronósticos más precisos y menos sesgados. Las características clave de los CF eficaces incluyen una independencia operativa de la política, mayor flexibilidad en términos de personal y recursos, la provisión o evaluación pública de pronósticos presupuestales, una fuerte presencia en el debate público y que sean capaces de anclar recomendaciones en objetivos cuantitativos (por ejemplo, reglas fiscales).

2.2.4. Metodología para la medición de riesgos fiscales

La crisis financiera de 2008, y más aún la reciente crisis de la pandemia del COVID-19, hicieron hincapié en comprender mejor la incertidumbre implícita en los pronósticos. Esto supone incluir más variables en el análisis de sensibilidad e identificar de dónde podrían provenir desviaciones significativas y qué significa esto para las metas fiscales del gobierno y la sostenibilidad fiscal a más largo plazo.

Los riesgos fiscales se definen como la probabilidad de que existan diferencias significativas entre el desempeño fiscal real y esperado o "la posibilidad de desviaciones de los resultados fiscales de lo esperado en el momento del presupuesto u otro pronóstico" (FMI, 2008). En la mayoría de los países se pueden identificar las siguientes categorías principales de riesgos, a saber:

Riesgos Macroeconómicos	Se materializan cuando los valores de las variables macroeconómicas clave difieren en gran medida de lo esperado en la programación macrofiscal del gobierno. Esto puede causar importantes desvíos en el resultado fiscal y deuda pública.
Riesgos fiscales específicos	Están asociados a pasivos contingentes u otros eventos inciertos, como un desastre natural, el rescate de una empresa pública o un gobierno local, el déficit del sistema previsional, o el colapso de un banco. Puede implicar un costo por constituir una *obligación explícita* (existe una base legal o contractual), o bien, una *obligación implícita*, por la función de asegurador de última instancia que puede desempeñar el gobierno.

Las deficiencias estructurales o institucionales pueden limitar la eficacia de la gestión del riesgo fiscal. Tales debilidades pueden aumentar la probabilidad de que ocurra un evento negativo o el costo para el gobierno si dicho evento ocurre. Por ejemplo, si los ingresos están dominados por una o dos fuentes, es probable que sean más volátiles, especialmente si se derivan de recursos naturales. Otras debilidades estructurales incluyen una alta relación entre el gasto rígido y el gasto público total, la asignación excesiva de ingresos a programas de gastos específicos y las dificultades para coordinar la política fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Estas debilidades restringen la capacidad del gobierno para endurecer la política fiscal en respuesta a un shock, lo que potencialmente amplifica el impacto del mismo.

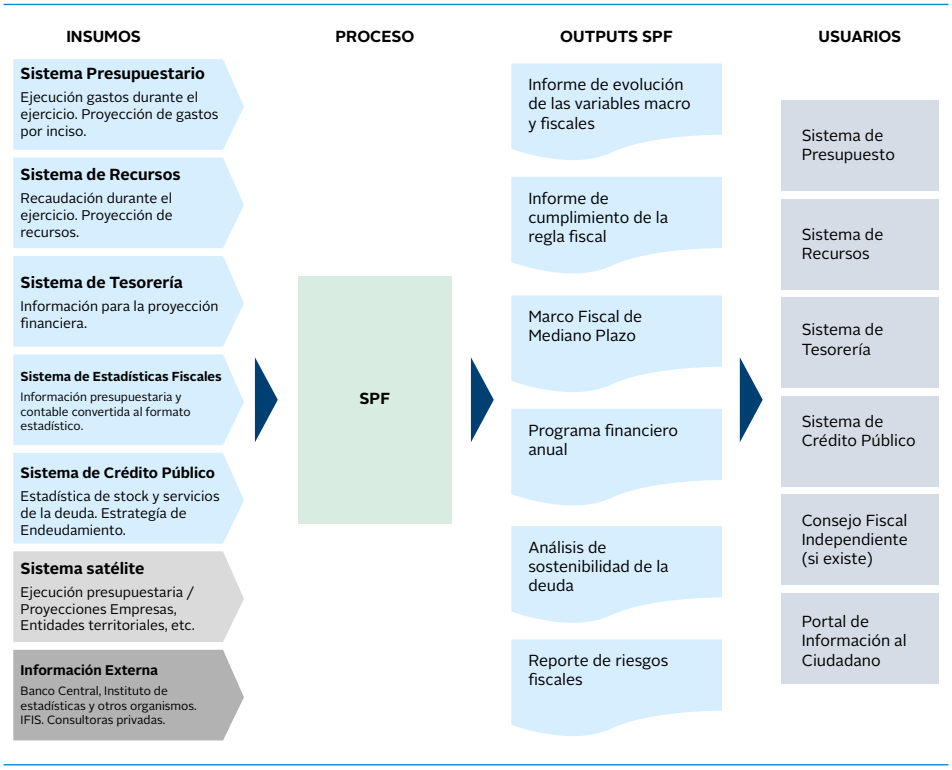
La escasa capacidad para identificar y gestionar los riesgos fiscales es en sí misma una fuente de riesgo. Esta situación puede agravarse si las instituciones y los actores responsables de las funciones específicas de gestión de riesgos no están claramente identificados, si los responsables carecen de la autoridad necesaria o si la falta de coordinación entre las entidades intervinientes frustra una gestión eficaz.

Un buen manejo de los riesgos fiscales requiere no solo identificarlos y medirlos, sino también (ver Anexo I):

- Monitoreo y seguimiento, incluyendo un informe de riesgos y análisis de sensibilidad de los resultados fiscales a esos riesgos.
- Comunicar la información sobre los riesgos a las instancias interesadas del gobierno y el público en general para la toma de decisiones sobre las alternativas de manejo del mismo.

2.3. Relaciones Funcionales con Otros Subsistemas

Una cuestión que resulta crucial es la coordinación entre los subsistemas que componen el Sistema Integrado de Información Financiera. Dado que el SPF es el centro neurálgico de la política fiscal, esto exige al Subsistema tener constante comunicación y flujo de información con los subsistemas de Estadísticas de las Finanzas Públicas, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público e Ingresos Públicos. Adicionalmente, recibe y en ocasiones intercambia información con el Banco Central, el Instituto a cargo de las Estadísticas del país, y las áreas encargadas de compilar la información de las Empresas Públicas y los Gobiernos Subnacionales. Eventualmente, utilizará también información de los Organismos Internacionales, o incluso, de consultoras privadas. Es por ello que el establecimiento de interrelaciones claras (que comprenda flujos de información, contenidos, periodicidad, automaticidad y accesibilidad), incluso respaldadas a través de normas para garantizar su cumplimiento y materializadas en un sistema de información integrado, permitirá optimizar el desempeño del Subsistema. Esto es especialmente importante para la información que circula al interior del SIIF. En el esquema que sigue se repasan los subsistemas con las que habitualmente interactúa el Órgano responsable del SPF, sus principales inputs y outputs.



La información proveniente de las estadísticas fiscales y económicas es el insumo clave para la programación fiscal, ya que es la base de las proyecciones. Como se dijo, el rol principal del SPF es coordinar la política fiscal y por ello se encuentra en el centro del flujo informativo de la macroeconomía y las finanzas públicas[7]. Por un lado, el SPF como demandante de información requerirá datos de las variables macroeconómicas y fiscales pasadas, tales como: PBI, nivel de actividad, tipo de cambio, tasa de interés, precio del crudo, recaudación, gasto con todas sus aperturas, ingresos por dividendos, deuda, etc. por solo nombrar algunas de las más importantes. Por el otro, en su rol de proveedor de información generará reportes para las autoridades políticas, otras áreas al interior del gobierno y la ciudadanía que comunican sobre los objetivos de la política fiscal, los datos observados en las principales estadísticas fiscales, los pronósticos macrofiscales, el seguimiento de las reglas y riesgos fiscales, etc.

Es por ello que la circulación de información debe ser automática e integral y debe existir un proceso claro que determine metodologías para la generación de estadísticas fiscales, actores, tiempos y responsabilidades. No menos importante es la interacción sobre la información circulante: hacia "afuera", trabajando con las áreas que remiten datos en cuanto a la calidad de la información recibida para su utilización al interior del Subsistema y hacia "adentro", mediante un proceso continuo de producción de pro-

7 Las estadísticas de finanzas públicas son fundamentales para el análisis fiscal de un país, debido a la importancia y al carácter especial de las actividades del gobierno en la economía. Por lo tanto, no basta con que sean generadas, se requiere de un sistema común de definiciones y clasificaciones que permitan identificar con mayor precisión el efecto del gobierno sobre el resto de la economía y realizar comparaciones entre países.

nósticos y evaluación de su validez a medida que se avanza en la implementación de la política fiscal.

Dentro de las consideraciones relacionadas con los reportes externos de la política fiscal, merece una consideración especial las cuestiones relacionadas con el Gobierno Abierto. Cada vez más, la ciudadanía se involucra activamente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto constituye un desafío para la política fiscal en general y para el SPF en particular por su rol protagónico dentro de la misma. En este sentido, resulta importante que la información fiscal se produzca y publique con altos estándares de transparencia, se divulgue la información de respaldo y se introduzcan reportes más amigables al ciudadano, que faciliten la accesibilidad a esa información y su fácil comprensión.

3. EL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica del Subsistema

La Constitución Política de Colombia (CPC), en su artículo 334 –reglamentado por el acto legislativo 003 de 2011– establece el principio de sostenibilidad fiscal como elemento complementario al objetivo de mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y distribución equitativa de oportunidades. Mientras que en el artículo 364 dispone que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

El decreto 111 de 1996 (artículo 7) establece que el Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que incluye las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal resulte relevante, como así considera las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

Las leyes 358 de 1997 (reglamenta artículo 364 de la CPC), 617 del 2000, la ley 819 de 2003 y la ley 1473 de 2011 (reformada por art. 60 de la Ley 2155 de 2021) son el marco jurídico para ejercer el control de las finanzas públicas. Las dos primeras leyes le imponen límites al gasto y al endeudamiento de los departamentos y municipios, así como los obligan a generar ahorro corriente. En tanto que las dos últimas leyes fomentan la transparencia y la responsabilidad fiscal, crean el MFMP y definen una regla fiscal de balance estructural y límites a la deuda para el gobierno nacional[8].

La Ley 1473 creó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), el cual ha sido sustituido en la Ley 2155 de 2021 (art. 61) por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito

8 En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se puede suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

al MHCP, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes que abarcan una amplia cantidad de temas relacionados con la solvencia fiscal.

Asimismo, mediante el decreto 4730 de 2005, se crea el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), como ejercicio de programación presupuestal de mediano plazo en donde se definen topes de gasto por cuatro años para cada sector, y con el cual se crea un espacio institucional para articular el proceso de programación con las políticas públicas y la planeación macroeconómica y fiscal.

Finalmente, el Acto Legislativo 05 de 2011 (modificado con el Acto Legislativo 05 de 2019) y la Ley 1530 de 2012 crean y regulan el Sistema General de Regalías.

Por el artículo 25 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 111 de 1996) se establece que el CONFIS es el órgano rector de la Política Fiscal y coordina el Sistema Presupuestal.

Por su parte, el Decreto 4712 de 2008 y, especialmente, el Decreto 848 del 2019 asignan a la DGPM del MHCP una amplia cantidad de responsabilidades relacionadas con la gestión de los macroprocesos que integran el Subsistema, lo que coloca a esta dependencia en el centro de la gestión de las finanzas públicas en Colombia.

El ámbito de aplicación del Subsistema abarca todo el sector público colombiano, según las responsabilidades de la DGPM, incluyendo tanto las entidades agrupadas en el Presupuesto General de la Nación como aquellas que se encuentran por fuera de él pero en las que el Estado tiene participación y también las entidades territoriales. Esto es así debido a que las dificultades fiscales que puedan producirse, por ejemplo, en una entidad territorial, empresa pública o el sistema de pensiones, impactan sobre las finanzas de toda la Nación.

3.2. Organización Administrativa

Órganos responsables y coordinadores del Subsistema y principales funciones que cumple

El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)

El SPF no tiene una entidad rectora que defina sus políticas y normativas. Sin embargo, el CONFIS es un ente colegiado adscripto al MHCP que discute, coordina y armoniza las propuestas específicas de los sectores y establece conjuntamente los lineamientos a seguir en materia de programación fiscal.

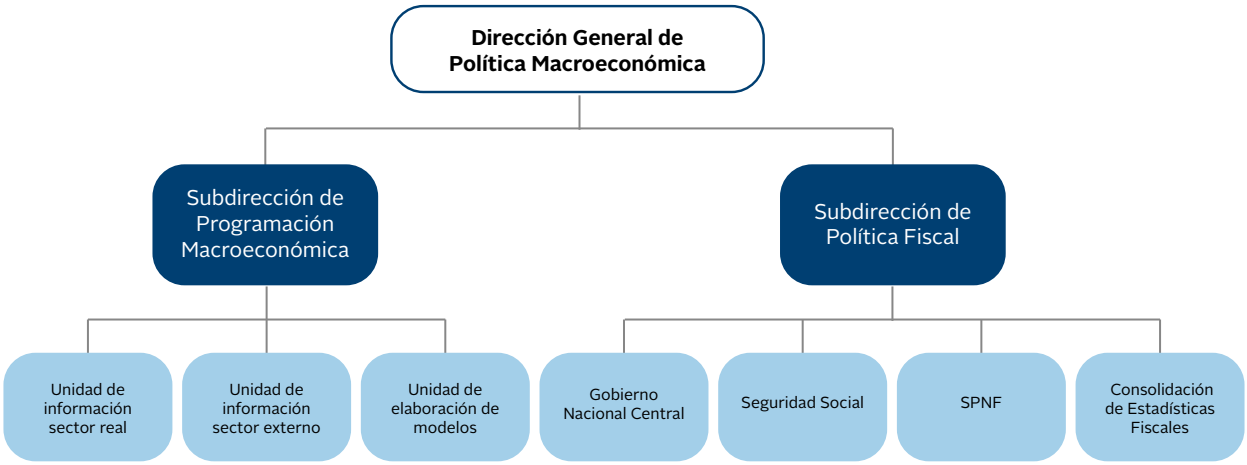
El CONFIS está integrado por el MHCP, quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la DGCPTN, DGPPN, quien ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva y DIAN. Entre sus funciones, se destacan: aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público; analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones; determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual

mensualizado de caja del sector público; aprobar y modificar los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado. Finalmente, en el ámbito del CONFIS se aprueban el Plan Financiero y el MFMP.

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

La DGPM tiene como propósito misional el diseño de la política fiscal, por lo que también funciona como un soporte técnico del CONFIS. La DGPM realiza la mayor parte de las proyecciones macro fiscales que produce el MHCP y, a su vez, es responsable de diseñar, poner en funcionamiento y efectuar reformas al programa de seguimiento macroeconómico y financiero, en coordinación con el BANREP, el DNP y el CONFIS. Como tal, es uno de los principales usuarios internos de los datos que genera el sistema de información financiera, y genera las estadísticas fiscales que a la vez utiliza para la programación fiscal.

La DGPM depende del Despacho del Viceministro Técnico y cuenta con la Subdirección de Programación Macroeconómica (SPM) y la Subdirección de Política Fiscal (SPF) (ver esquema).



La SPM se organiza en 3 áreas (Sector Real (PIB y mercado laboral), Sector Externo (balanza de pagos, tasa de cambio, socios comerciales y mercados financieros) y Modelos de Proyecciones). La SPM es responsable de construir el escenario de supuestos macroeconómicos, a través del diseño, ejecución y seguimiento de las distintas variables agregadas y el uso de modelos estadísticos y metodologías, para la elaboración del Marco Fiscal e informes de coyuntura. Por su parte, la SPF tiene 4 áreas temáticas (Gobierno Nacional Central a cargo del MFMP, Plan Financiero y seguimiento de la regla fiscal, Seguridad Social, Consolidación de Estadísticas Fiscales y SPNF a cargo de las empresas públicas y entidades territoriales y Actualización Metodológica al MEFP 2014). La SPF monitorea y evalúa las estadísticas fiscales del Sector Público Consolidado, Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero, Gobierno General, Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado, efectúa el seguimiento al cumplimiento de la regla

fiscal, coordina la elaboración del MFMP, formula el Plan de recursos del SGR y debe mapear los riesgos fiscales[9].

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema

3.3.1. Clasificaciones y clasificadores

El SPF se nutre con información macroeconómica y fiscal que proveen otras unidades administrativas, tanto para realizar el seguimiento de la política fiscal como también para elaborar los pronósticos y proyecciones. Tal como se analiza en los capítulos correspondientes al Sistema de Estadísticas, existen varias clasificaciones sectoriales institucionales superpuestas no armonizadas, que no responden estrictamente a criterios económicos ni fiscales sino que son una manera de subsanar las carencias informativas. La rigurosa y homogénea delimitación del SP y sus subsectores es un elemento fundamental para la correcta formulación y seguimiento de las políticas relacionadas con la GFP. Asimismo, los clasificadores de los distintos sistemas de la GFP tampoco se encuentran integrados y armonizados, lo que dificulta las tareas de compilación de las EFP y la generación de reportes y proyecciones fiscales. Particularmente desafiante resulta el caso de la información fiscal, donde actualmente se trabaja todo lo referido al subsistema con base a la metodología establecida en el MEFP 1986, en base caja y caja modificada, que se ha venido utilizando para la elaboración de las denominadas Estadísticas oficiales. Esta línea de trabajo será progresivamente sustituida para migrar al MEFP 2014, base devengo, lo que constituirá un desafío para adaptar las técnicas de seguimiento y proyección a la nueva base.

3.3.2. Proyecciones macroeconómicas

El diseño e implementación de los modelos de proyecciones de las variables macroeconómicas y fiscales es uno de los principales elementos del Subsistema, que a su vez alimenta varios procesos a cargo del SPF y de otros Subsistemas de la GFP y, como se dijo, se convierte en un elemento clave para la elaboración de los productos, como el MFMP, el Plan Financiero y el Plan de Recursos del SGR.

Respecto de la producción de proyecciones macroeconómicas, el órgano coordinador del SPF elabora un set de variables a 10 años que incluye las trayectorias esperadas en el PIB, la tasa de cambio y el índice de precios, entre otras. Esta tarea incluye no sólo la elaboración de las proyecciones de las variables en sí (escenario base), la cual se realiza habitualmente en 2 momentos (enero/febrero para la actualización del Plan Financiero y junio para el MFMP y el Plan Financiero), sino también otro producto clave que refiere al *análisis de la incidencia en las variables macroeconómicas de políticas públicas que se planea/propone llevar adelante*. Este producto es una tarea importante del Subsis-

9 Artículo 13b inciso 7 del decreto 848 del 2019.

tema, pero por sus características resulta más difícil de sistematizar, ya que se realiza eventualmente y a demanda de las autoridades.

Además, aproximadamente en marzo de cada año, el órgano coordinador del SPF tiene una interacción institucionalmente establecida con el Subcomité del PIB potencial (que integra el CCRF) en virtud de la cual se remite información de base para que dicho Subcomité pueda elaborar las proyecciones de PIB Potencial. Es importante destacar que el órgano coordinador del SPF tiene únicamente un rol de proveedor de información y no puede objetar las sendas preparadas por el Subcomité.

Por último, otro producto importante que se elabora sobre proyecciones macroeconómicas es una serie de escenarios contingentes de PIB (escenario base, optimista, pesimista) que se usan como insumo para la elaboración del capítulo de riesgos fiscales del MFMP (que elabora el órgano coordinador del Subsistema).

3.3.3. Proyecciones fiscales

En cuanto a las variables fiscales, el órgano coordinador del SPF es el encargado de elaborar los modelos de proyecciones. Al respecto, hay dos grandes horizontes temporales en los que se elaboran las mismas:

- Proyecciones de cierre de la vigencia actual y del año siguiente (vinculadas al seguimiento fiscal y al Plan Financiero), que se realizan semestralmente.
- Proyecciones de mediano plazo (a 10 años, vinculadas al MFMP), que se realizan una vez al año.

La diferencia entre ambas, además del ya mencionado horizonte temporal de proyección, es el grado de detalle, siendo las primeras mucho más exhaustivas que las segundas. Además, en el primer caso, el órgano coordinador del SPF trabaja fuertemente con las áreas específicas de los Subsistemas de Ingresos Públicos, Presupuesto y Crédito Público y Tesorería, pero también con áreas a cargo de Pensiones (UGPP), Empresas Públicas, DAF para Entidades Territoriales, etc.) para consensuar las proyecciones y compilarlas, mientras que en el caso de las proyecciones de mediano plazo se realizan de forma más independiente (excepto en el caso de la proyección de gasto presupuestal del GNC que nuevamente se consensua con el Subsistema de Presupuesto, y en los dividendos del Banco de la República, cuya proyección es elaborada por el propio Banco con los supuestos macroeconómicos que le provee el órgano coordinador del SPF).

Además de estos casos, en los que la elaboración de proyecciones tiene como objetivo nutrir dos productos públicos del SPF (el Plan Financiero y el MFMP, los cuales se describirán en detalle más adelante), hay instancias menos institucionalizadas de revisión de las proyecciones de corto plazo, cuya periodicidad es variable (por ejemplo, en coyunturas -como la actual- vinculadas a un choque sobre las variables fiscales como el ocasionado por el COVID-19, la revisión puede ser hasta mensual). Esta revisión de las proyecciones es, a diferencia de las anteriores, sólo de uso interno y generalmente está vinculada a un requerimiento específico de las autoridades. Sólo en el caso de que la actualización de las proyecciones muestre un cambio sustancial, se eleva la cuestión

a las autoridades políticas o incluso al órgano rector del SPF (CONFIS) si se entiende que es necesario ajustar las proyecciones vigentes (Plan Financiero). Para el caso de las proyecciones de mediano plazo, sólo se actualizan si se aprueba alguna política pública que implique cambios relevantes sobre los datos incluidos en el último MFMP (por ejemplo, si se aprueba una reforma tributaria).

3.3.4. Regla fiscal

Desde 2011 opera en Colombia una regla de déficit estructural para el nivel nacional. Las metas fiscales se materializan a través del MFMP. El Plan de Inversiones del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla.

La regla fiscal ha sido recientemente modificada, de tal forma de incorporar un límite de deuda de 71% del PIB y un ancla de deuda de 55% del PIB. Para cada vigencia fiscal, el valor mínimo que tomará el balance primario neto estructural estará en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior. Si la deuda neta de la vigencia fiscal anterior supera el límite de deuda, el balance primario neto del GNC será equivalente a por lo menos 1,8% del PIB[10].

Debe señalarse, no obstante, que la modificación de los límites no la realiza unilateralmente el Ejecutivo Nacional, sino que surge de una serie de discusiones, justificaciones y procedimientos de los que participa activamente el CONFIS así como también el CCRF (actual CARF). Si bien las declaraciones del Comité no son vinculantes, se las percibe como indispensables antes de tomar cualquier decisión que afecte la regla fiscal[11].

3.3.5. Metodología de medición de los riesgos fiscales

El SPF es responsable de presentar anualmente la estimación de riesgos fiscales en un capítulo del MFMP. El SPF estima los riesgos fiscales originados por factores macroeconómicos, mientras que los demás riesgos fiscales se cuantifican con información y cálculos de otros subsistemas de la GFP. El SPF analiza no sólo la trayectoria de los riesgos que tienen mayor probabilidad de ocurrencia sino también los riesgos que presenta mayor variabilidad. En particular, la cuantificación de riesgos por pasivos directos no explícitos está a cargo de la Dirección de Estudios Económicos del DNP y de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en el caso de aportes futuros de Nación al sistema de pensiones y salud, con ejercicios analíticos complementarios del SPF. El subsistema de Presupuesto calcula los riesgos fiscales por cesantías retroactivas. Los cálculos de los riesgos que se originan por pasivos contingentes explícitos (garantías de Nación, capitales exigibles a organismos

10 El balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

11 http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-143848%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

internacionales, sentencias y conciliaciones judiciales y contratos de infraestructura) están a cargo del subsistema de Crédito Público. Finalmente, en la estimación de riesgos fiscales por pasivos contingentes no explícitos participan varias agencias públicas: el Fondo Nacional de Garantías, la Dirección de Apoyo Fiscal en el caso de los riesgos originados por las entidades territoriales, la Dirección General de Participaciones Estatales para las empresas con participación estatal, Crédito Público por los desastres naturales y la Superintendencia Financiera por el sistema financiero.

3.4. Productos del Subsistema de Programación Fiscal Colombiano

Actualmente, el Subsistema de Programación Fiscal colombiano elabora los siguientes productos:

En las secciones que siguen se realizará una descripción de los mismos, detallando brevemente su contenido.

3.4.1. Informes sobre la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales

Para poder llevar adelante la actividad de programación fiscal, es condición necesaria ejercer un monitoreo exhaustivo de la evolución reciente de las variables macroeconómicas y fiscales. Asimismo, esta actividad entraña un aprendizaje constante sobre el comportamiento histórico de las principales variables que afectan la programación fiscal, por lo que también resulta beneficiosa para la retroalimentación del Subsistema.

El órgano coordinador del SPF elabora diversos reportes descriptivos sobre la evolución de variables macroeconómicas, los cuales son de uso interno para el Gobierno. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

- Informe mensual sobre actividad económica (ISE, indicador de seguimiento económico)
- Informe trimestral sobre la evolución del PIB.

- Informes "flash" sobre la tasa de cambio (tres informes por día: apertura, mediodía, cierre).
- Informes "flash" sobre el precio del petróleo (similares a los de la tasa de cambio).
- Informes semanal y mensual sobre el mercado de capitales (bolsa doméstica, bolsa internacional).
- Informe mensual sobre mercado laboral (con información publicada por el DANE).
- Informes sobre encuestas de comercio, industria, confianza del consumidor y empresarial (encuestas de opinión desarrolladas por Fedesarrollo)[12].
- Informes mensuales sobre comercio exterior: sobre importaciones y exportaciones (con información del DANE) y sobre balanza de pagos (con información del Banrep).

Además, a demanda de las autoridades, el órgano coordinador del SPF realiza informes puntuales que profundizan sobre las razones de la trayectoria observada en alguna variable en particular.

Por su parte, el órgano coordinador del SPF elabora a su vez los siguientes informes sobre la evolución de las variables fiscales (además del MFMP, el informe de cumplimiento de la RF y el informe del SGR, que se tratarán en las próximas secciones) y la generación de estadísticas fiscales (tratada en el capítulo específico), a saber:

- Informe mensual sobre balance y deuda del GNC.
- Informe mensual de la evolución del ingreso tributario.
- Informe mensual sobre la evolución del gasto presupuestal.
- Informes diario, semanal y mensual de la industria petrolera, con foco en operaciones de Ecopetrol.
- Informe mensual de deuda del Gobierno General y el SPNF.
- Informe trimestral sobre los cierres fiscales.
- Informe anual del cierre fiscal y financiero del Gobierno General.

En todos los casos la información de base del reporte se elabora en base caja modificada.

Es importante destacar que, como base para la elaboración de los informes de seguimiento de las variables fiscales, se mantiene actualizado un archivo de Excel conocido como "Puente GNC" donde se compila la información fiscal y financiera mensual del Gobierno Nacional Central. Este archivo es remitido al Banco de la República quien estima el balance fiscal como diferencia entre los usos y aplicaciones computadas en el debajo de la línea y lo coteja con la información remitida por el SPF, a modo de análisis

12 La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) es una entidad privada sin ánimo del lucro establecida en 1970. Se dedica a la investigación en temas de política económica y social.

de consistencia. Esta información, además, sirve como base para los reportes que se remiten al FMI.

3.4.2. Informes de cumplimiento de la regla fiscal

En el marco del SPF se realiza el seguimiento del cumplimiento de la regla fiscal en la etapa de la ejecución, como así también de garantizar que la misma se cumpla en las instancias de proyección a corto y mediano plazo. De este modo, las proyecciones fiscales incluidas en el Plan Financiero y el MFMP son consistentes con la vigencia de la regla.

No obstante, uno de los productos más relevantes que tiene a su cargo el SPF es la elaboración de los informes que dan cuenta del cumplimiento de la regla fiscal durante la ejecución presupuestal, según lo establecido por el artículo 12 de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) que exige al Gobierno Nacional rendir un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la meta de déficit estructural.

El mencionado informe de cumplimiento se presenta en junio de cada año, referido a la vigencia previa, y contiene una descripción del resultado estructural observado al cierre del ejercicio, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron durante la vigencia. Generalmente, el informe también incluye un breve apartado de consideraciones fiscales para la vigencia en curso. Es un documento técnico, corto y conciso que cumple adecuadamente su función.

Este informe forma parte de los documentos que se incluyen en la elevación del proyecto de presupuesto de la vigencia siguiente y está publicado en la web de la Cámara de Representantes[13]. Por su parte, el MHCP publica las Actas de las reuniones del CCRF, del Grupo Técnico del PIB Potencial y del Grupo Técnico Minero Energético y el informe de cumplimiento (junto con el MFMP), en todos los casos con insumos del SPF.

3.4.3. Marco Fiscal de Mediano Plazo

El MFMP constituye, probablemente, el producto más visible del SPF (junto con el Programa Financiero) y además, el más desafiante en términos de insumos requeridos, coordinación y *deadlines* involucrados. Tal como se señaló en la sección 3.1, la obligatoriedad en su presentación, alcance temporal y contenidos mínimos están legalmente establecidos desde 2003. Este documento debe ser presentado al Congreso de la República antes del 15 de junio de cada año. La publicación del documento del MFMP se acompaña con una presentación resumida y, como se dijo, con el informe de cumplimiento de la regla fiscal del año previo.

El órgano coordinador del SPF tiene a su cargo la elaboración del Marco, si bien no escribe la totalidad de los capítulos (algunos son desarrollados por las áreas técnicas

13 https://www.camara.gov.co/c4-documentos-presupuesto-general-de-la-nacion-vigencia-2021-proyecto-de-ley-no-296-de-2020-camara

específicas de otros Subsistemas y luego compilados por el SPF) pero sí define la línea argumentativa del MFMP de cada año.

La revisión de los diferentes MFMP elaborados por el órgano coordinador del SPF muestran una notable evolución en la calidad técnica del documento que, en la actualidad, recoge una enorme variedad de información con gran cantidad de material analítico. En el Anexo II se resumen la estructura de capítulos de los MFMP de los últimos 3 años (se resaltan en celeste los contenidos mínimos requeridos por la normatividad).

Como se observa, la información incluida en el MFMP excede los mínimos requeridos por la ley. Muchos análisis han ido evolucionando en línea con las mejores prácticas internacionales, como, por ejemplo, la ampliación del alcance del estudio de los pasivos contingentes requeridos a la valuación y gestión de los riesgos fiscales como concepto amplio.

Por otra parte, se observa que en los últimos años se ha dado una tendencia a reducir la extensión del documento. Los análisis adicionales que están relacionados con el contenido básico del MFMP suelen incluirse en cuadros dentro de la sección respectiva. Además, en los años 2020 y 2021 se advierte un cambio en la organización del documento, que lo hace más sencillo de comprender y mejora su integralidad, ya que la información que antes se encontraba separada en diferentes capítulos fue dispuesta bajo secciones comunes de acuerdo a los grandes temas incluidos en el MFMP.

Como complemento del MFMP, y en línea con lo planteado en la sección 3.1, los órganos rectores de los Subsistemas de Presupuesto e Inversión Pública formulan el MGMP y lo presentan antes del 15 de Julio de cada año para aprobación en el CONPES. En el MGMP asignan los techos de gasto en funcionamiento e inversión para los sectores a 4 años, constituyendo la base para formular el proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente. Para lo cual el SPF revisa que dichos techos de gasto sean consistente con la regla fiscal contenida en el MFMP.

3.4.4. Plan Financiero

El órgano coordinador del SPF elabora el PF, como un ejercicio clave de la programación fiscal que implica determinar en base a transacciones de caja el balance fiscal del año en curso y siguiente, para los subuniversos que componen el sector público no financiero y cómo se cubrirán las necesidades financieras. En el PF se compatibilizan los balances fiscales y necesidades financieras con el Programa Anual de Caja, y con las políticas cambiaria y monetaria, así como con las disponibilidades de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

El PF se publica en junio de cada año, como parte integrante del MFMP y se actualiza entre enero y febrero del año siguiente. El PF se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del CONFIS, y es la base para la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso. Al no formar parte el órgano coordinador del SPF del CONFIS, el órgano rector del Subsiste-

ma de Presupuesto presenta el PF. Adicionalmente y a requerimiento de las autoridades, pueden realizarse actualizaciones de esta información cada 2 o 3 meses para uso interno.

La elaboración del PF implica un gran y desafiante trabajo técnico ya que requiere realizar y analizar proyecciones fiscales, estrategia de deuda y manejo de liquidez, grado de desarrollo de diferentes políticas y progresos en el cumplimiento de la regla fiscal, todo en el marco de la utilización de un determinado set de proyecciones macroeconómicas. Asimismo, es en el PF donde queda más claro el rol del SPF como centro neurálgico, en tanto la elaboración de este documento requiere realizar un puente entre la información real y la proyectada, lo que implica interactuar de manera efectiva (en tiempo y en forma) con los órganos coordinadores de otros Subsistemas de la GFP proveedoras de la información (Inversión Pública, Crédito Público y Tesorería, Presupuesto) sin descuidar la consistencia y precisión de los datos proyectados.

En el PF se presentan las perspectivas macroeconómicas y fiscales para el siguiente ejercicio. Las proyecciones fiscales incluyen información agregada de los recursos y gastos por su clasificación económica, financiamiento y deuda del GNC, resto de entidades del GNC, Seguridad Social (pensiones y salud), Regionales y Locales, Empresas del nivel nacional y local, Sector Público no Financiero y Sector Público Financiero.

3.4.5. Plan de Recursos del Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías (SGR), creado mediante el Acto Legislativo No. 5 de 2011, es un mecanismo de distribución de recursos de inversión orientado a promover el desarrollo, la equidad y la competitividad regional con un enfoque de cierre de brechas. Los recursos del SGR son los ingresos que percibe la Nación por el derecho a la explotación de recursos naturales no renovables.

El SGR tiene un *presupuesto bianual*, y para su formulación se construye el Plan de Recursos, con fundamento en la información que el Ministerio de Minas y Energía envía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

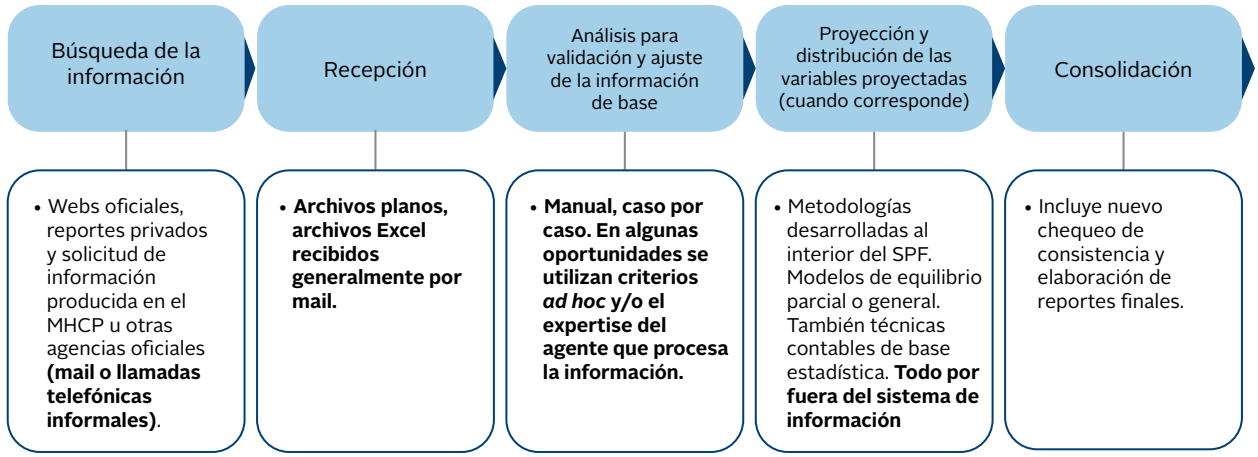
El órgano coordinador del SPF tiene a su cargo la elaboración del mencionado Plan de Recursos que debe ser entregado a los órganos rectores de los Subsistemas de Presupuesto e Inversión Pública antes del 8 de julio del año correspondiente. Para realizarlo, utiliza información de precios y cantidades (producción o extracción) proveniente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería. Este reporte se realiza en base caja.

3.5. Relaciones Funcionales con los Demás Subsistemas del SIGFP

Los procesos realizados en el interior del SPF tienen dos lógicas distintas. Por un lado, se trata de obtener la información pasada y procesarla, lo que permite realizar tanto los reportes de seguimiento y análisis macroeconómico y fiscal como la evaluación del cumplimiento de la regla fiscal. Por otra parte, se encuentra el procesamiento de la infor-

mación necesario para realizar proyecciones o bien, consolidar proyecciones elaboradas por terceras partes.

El SPF se esfuerza en lograr la mayor eficiencia y calidad posible ante las limitaciones, tanto de la información como de los recursos disponibles, dedicando tiempo y recursos a la validación de la información recibida para asegura su integridad y consistencia. Se requieren gran cantidad de reuniones de coordinación para la realización de productos complejos, como el MFMP y el Plan Financiero. Dado que no existe una integración entre los subsistemas de información que permita que el flujo de información fluya de manera automática, integral y consistente (sino que se realiza esencialmente a través de archivos Excel), el trabajo es en buena medida artesanal y pasa por las siguientes fases:



Como se desprende de lo señalado, todo este proceso demanda una gran cantidad de recursos humanos y tiempo, que podría ser utilizado en incrementar el alcance de los productos elaborados internamente en el sistema, con ganancias en términos de integralidad y calidad.

Más allá de la anterior caracterización global de los procesos, a continuación, se describen, brevemente y con mayor detalle, las principales relaciones funcionales del SPF, mientras que el cuadro resume los puntos salientes en relación con la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Subsistema.

Tanto para el seguimiento como para la proyección de las variables macroeconómicas se utilizan indicadores económicos producidos por el DANE (agregados de la oferta y demanda del PIB, balance de pagos, actividad económica sectorial, mercado de trabajo, índice de inflación), BANREP (agregados monetarios, tasa de cambio, tasas de interés) y Centros de estudios económicos (índices de confianza empresarial y del consumidor), para efectuar el seguimiento de la situación macroeconómica del país. La información del DANE y BANREP se obtiene en formato Excel una vez se publica en el sitio oficial, mientras que el SPF adquiere información de Centros de estudios económicos para recibir información específica (P/E: encuestas de confianza del consumidor y empresarios).

Del Subsistema de Presupuesto (SsP) requiere la ejecución presupuestal de la vigencia en curso, así como de las vigencias anteriores, elaborada por Objeto del Gasto (funcionamiento) y Proyecto (inversión). En la actualidad, el SPF obtiene esa información solicitándole mediante correo electrónico un reporte en archivo Excel mensual especial al SsP originado en el SUIF y SUIFP. En la misma línea, se requiere información al SsP sobre otros gastos ya comprometidos que afectarán vigencias futuras, como los relacionados con la política salarial y con proyectos de inversión a ejecutarse durante varios años.

También solicita por correo electrónico la evolución de la caja (para el Plan Financiero), para lo cual el Sistema de Tesorería (ST) elabora un reporte en formato Excel de los ingresos no tributarios que el SPF baja diariamente.

Se nutre de la información que provee el Subsistema de Crédito Público (SCP) en cuanto a los servicios pagados, así como respecto al peso de los servicios de la deuda que deberán afrontarse a corto y mediano plazo. El reporte es en formato Excel y se solicita de manera mensual por correo electrónico.

Del Subsistema de Ingresos Públicos (SIP) se toman las proyecciones de recursos tributarios para la elaboración del Plan Financiero y MFMP, así como información específica de los tributos que se solicita por correo electrónico en los casos que se requiera simular escenarios del impacto fiscal de proyectos de reforma tributaria. Si bien el SPF solicita mensualmente dicha información, la misma no se remite oportunamente.

Para el cierre fiscal, se realiza trimestralmente un cruce de información con el BANREP, donde se relaciona la información de flujos pasados obtenida de las demás áreas del MHCP con la información de variaciones de stocks producida por el Banco. BANREP envía mensualmente el archivo Excel.

De la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) se toman cada dos años las pautas de producción y precios de los hidrocarburos y minerales para estimar el Plan bianual de Recursos del Sistema General de Regalías. Los archivos se remiten en formato Excel.

Información mensual solicitada por correo electrónico y en formato Excel sobre los Fondos de Seguridad Social de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social y COLPENSIONES.

La información de las Entidades Territoriales provista por correo electrónico trimestralmente y en formato Excel por la Dirección General de Apoyo incluye una muestra representativa (Departamentos y Municipalidades más relevantes del país). Las Entidades Territoriales de la muestra no siempre remiten la información en tiempo y forma.

Cuadro 1: Resumen de relaciones funcionales con los demás subsistemas

Producto	Productos intermedios	Rol del Subsistema	Información de base requerida	Acceso y formato	Calificación general del proceso	Procesamiento y salida	
Informes de seguimiento de la política macrofiscal	Seguimiento y análisis de la evolución macroeconómica	Produce	Información publicada por DANE, BANREP y Centros de Estudios	Directo (se descarga información pública), excel	Proceso independiente	Excel. Salida en reportes (PDF, PPT o mails)	✓
	Seguimiento y análisis de la política fiscal	Produce	Remitida manual por la ST, SIP, SsP, BANREP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceitado (excepto intereses de la deuda)	Proceso dependiente	Excel. Salida en reportes (PDF, PPT o mails). Boletin fiscal se publica	!
Informe de seguimiento de la regla fiscal	-	Produce	Remitida manual por la ST, SIP, SsP, BANREP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceitado	Proceso dependiente	Excel. Salida en reportes. Se presenta al CONFIS	!
MFMP	Proyecciones macroeconómicas	Produce	Información publicada por DANE, BANREP y Centros de Estudios	Directo (se descarga información pública), excel	Proceso independiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. Los resultados se distribuyen en excel/mail a todas las áreas participantes del MFMP para que las utilicen como base de proyección.	✓
	Proyección de ingresos	Coordina	Remitida manual por SIP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente	Excel. Reportes para integrar al MFMP	✗
	Proyección de gastos y MGMP	Coordina/ Produce	Remitida manual por SsP para el GNC y por EEPP, Pensiones, EETT para el resto del gasto	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceitado para GNC (excepto intereses de la deuda) y es más complejo para el resto de los gastos	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. En GNC, los resultados se discuten con SsP. Para el resto del universo, la baja disponibilidad de la información complica la elaboración de la proyección.	!
	Proyección y Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (DSA)	Produce	Remitida manual por ST	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos	!
	Medición de Riesgos fiscales de origen macro	Produce	Completar	Completar	Proceso independiente	No me queda claro finalmente que hacen ellos	!
	Medición de Riesgos fiscales de pasivos contingentes	Coordina	Remitido STen base a intercambio con SsP, DEE, SFC, FNG, DGPE	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente.	No me queda claro finalmente que hacen ellos	✗
	Documento del Marco fiscal de mediano plazo	Coordina	Remitido manual por todas las áreas participantes	Indirecto, se recibe la información en excel/word por mail. El proceso tiene un grado de fluidez variable dependiendo el área con la que se interactúa.	Proceso dependiente	Si bien previamente se hacen reuniones para unificar el hilo argumentativo, luego debe armarse el documento final con toda la información enviada por diversas áreas.	!
Plan Financiero	-	Coordina	Remitida manual por SsP y ST	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceitado	Proceso dependiente	No me queda claro finalmente que hacen ellos	!
Plan de Recursos SGR	-	Produce	Remitida manual por ANH y ANM	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceitado	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. Los resultados se distribuyen en excel/mail para realizar el presupuesto de gastos del SGR.	✓

SIP: Sistema de Ingresos Públicos
ST: Sistema del Tesoro
SsP: Subsistema de Presupuesto

En tanto que la información sobre los estados financieros y contables de las Empresas Públicas se recibe de la Dirección General de Participaciones Estatales y BANREP por correo electrónico, con una periodicidad anual y en formato Excel. La misma no

permite construir los flujos de caja de una muestra representativa de las empresas públicas (es una muestra antigua).

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las EFP. Esto dificulta la obtención de información de base idónea para la generación de las EFP del SP.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

4.1.1. Gestión fiscal consolidada y con apego al marco normativo establecido

Una mirada a la evolución del Subsistema de Programación Fiscal colombiano de los últimos años pone de manifiesto que el país ha logrado implementar una política fiscal coherente, basada en una prudente gestión de las estimaciones macro-fiscales y en el respeto a las reglas establecidas, entre ellas el principio de la sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales. Esta responsabilidad en la gestión fiscal le ha permitido mejorar consistentemente la evaluación de los organismos internacionales, acrecentar la credibilidad de la gestión estatal en materia económica y bajar el costo del financiamiento, lo que redunda en mejores condiciones para el crecimiento de todo el país. Así, la gestión pública muestra su costado más virtuoso, donde el cumplimiento de los objetivos planteados por la administración permite dar previsibilidad a los agentes económicos y generar un escenario propicio para la inversión y el crecimiento.

4.1.2. Calidad técnica

Una de las fortalezas que resulta más evidente es el gran abanico de herramientas metodológicas (modelos, técnicas econométricas, etc.) con las que cuenta el Subsistema para elaborar las proyecciones, lo que constituye una muestra de la *calidad técnica de los recursos humanos* que lo integran. Esa cualidad también les permite un notable entendimiento sobre las particularidades de cada una de las variables macroeconómicas y fiscales, tanto desde el punto de vista de su registración (para el caso de las estadísticas fiscales) como de su seguimiento y proyección. En este sentido, además del propio *know how* relacionado con la gestión diaria de las finanzas públicas, se identifica un marcado interés del equipo de mantenerse actualizado respecto de la bibliografía específica, últimos avances, etc. como forma de alimentar los análisis y reformas que luego se realizan en el Subsistema.

4.1.3. Liderazgo institucional

El Subsistema ha logrado una fuerte identificación como *responsable de la producción del escenario macroeconómico de corto y mediano plazo* hacia el interior del MHCP, así como también hacia afuera del mismo, a través de las interacciones con diferentes organismos, como el Subcomité del PIB potencial (que integra el CCRF). Adicionalmente, también ha logrado *posicionarse como un actor clave de la gestión fiscal* de corto y mediano plazo, un punto no menor dado que la organización actual del Subsistema es relativamente reciente y que debe compartir su tarea con áreas históricas de la gestión financiera pública, como los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Ingresos Públicos.

4.1.4. Amplia producción institucional

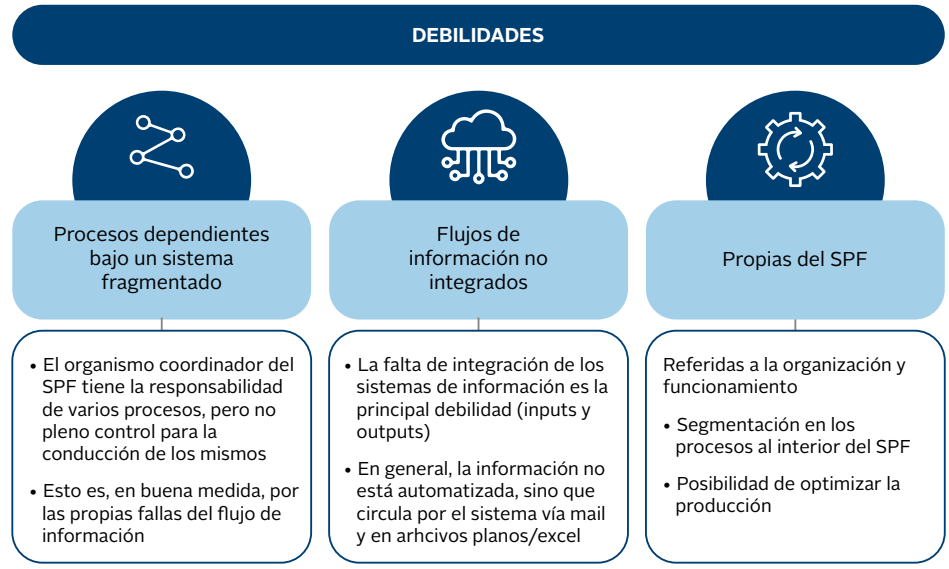
El Subsistema cuenta con una *gran cantidad de productos institucionalizados* como, por ejemplo, aquellos realizados para el seguimiento de la realidad macroeconómica (de uso interno del MHCP). Debe señalarse, además, que, tanto para la elaboración de estos informes de seguimiento, como para las proyecciones de corto y mediano plazo de las variables macroeconómicas, el Subsistema ha logrado un *fuerte control e independencia sobre los procesos que administra*, ya que si bien utiliza insumos externos como base, dichos insumos corresponden –en general– a información de carácter público, cuya disponibilidad no constituye un problema, garantizando la fluidez del flujo de información necesaria.

4.1.5. Capacidad de gestión

Probablemente el punto más destacable del Subsistema sea la *capacidad de gestión*, entendida como la habilidad de homogeneizar gran cantidad de información de diferentes fuentes y recibida de manera manual y fragmentada en diferentes formatos para lograr productos globalmente coherentes, que se entregan en tiempo y forma. Esto no puede dejar de señalarse como una fortaleza, si bien varias de las oportunidades de mejora procurarán incrementar la fluidez, automaticidad e integralidad en el proceso de seguimiento de la gestión fiscal, para reducir el esfuerzo que debe realizarse para cumplir con las tareas de las que es responsable.

4.2. Debilidades

Para su mejor análisis, la identificación de las debilidades se puede organizar en 3 grupos (ver esquema).



La principal debilidad identificada tiene que ver con los flujos de información, particularmente con la falta de integración de los sistemas de información (SIIF - SUIFP - Sistemas DIAN - SECOP II - Sistemas de gestión RRHH, Sistemas propios de las EICE y SEM, Sistemas de la DGCPTN, MIPG), dado que los datos que se generan en dichos sistemas son un insumo clave para la elaboración de los productos del SPF. La disponibilidad de esa información es un eslabón débil ya que, como se mencionó anteriormente, en lugar de estar automatizada, en muchos casos llega al SPF de forma anárquica, manual y fragmentada.

Una segunda debilidad, que emerge de la anterior, refiere a la forma en que están diseñados los procesos. Se identifica cierta fragilidad en la gobernanza de acuerdo con la cual el organismo coordinador del Subsistema tiene la responsabilidad de varios procesos, pero no pleno control respecto de la información de base que es necesaria para la conducción de los mismos. De este modo, llevar adelante dichos procesos en forma exitosa (es decir, elaborar los productos con altos estándares de calidad) requiere un esfuerzo superior al que se requeriría si el proceso por el cual dichos productos se desarrollan estuviera más centralizado bajo la órbita del Subsistema, mejor institucionalizado y la información fluyera a través de un sistema integrado.

Por último, se identifican algunas debilidades en lo inherente a la organización y funcionamiento del órgano coordinador del SPF, incluyendo la oportunidad de elaborar nuevos productos que contribuyan al fortalecimiento interno y la identificación como referente de la programación fiscal en Colombia.

A continuación, se desarrollarán con mayor detalle las debilidades identificadas a los fines de que las mismas puedan luego ser correctamente abordadas por las oportunidades de mejora sugeridas para el Subsistema.

4.2.1. Flujos de información no integrados

Si bien esta debilidad ha sido mencionada específicamente en los puntos anteriores, debido a que es transversal y atraviesa gran parte de los procesos liderados por el SPF, merece atención particular. En muchos casos, pero especialmente válido para los procesos relacionados con la obtención de información fiscal necesaria para realizar las tareas de seguimiento, evaluación de cumplimiento de la regla fiscal y proyecciones, existen circuitos de información informales, ad hoc y no automatizados. Además, en varios casos, la información se recibe con demoras o sin la desagregación necesaria para lo cual fue requerida.

4.2.1.1. Formato y obtención de los inputs

Como se explicitó en la sección 3.5, el formato de los archivos que se intercambian es mayormente Excel y suelen solicitarse por correo electrónico, que en ciertas oportunidades debe escalar a llamadas telefónicas de alguna de las autoridades, para reclamar y conseguir la información de manera oportuna. En otros casos, la información se solicita de manera informal, recurriendo a personas con las que existe un buen vínculo personal que facilita la obtención de los datos, pero emergen dificultades cuando desaparece la contraparte.

4.2.1.2. Validación y consistencia

Muchos de los procedimientos son casi artesanales, manuales y se realizan ajustes basados en información no fehaciente (llamadas, archivos planos, información verbal). El equipo realiza un importante esfuerzo para asegurar la consistencia, pero no deja de tratarse de un procesamiento inseguro (por ejemplo, se comparan los datos con promedios históricos y se revisa sólo si se observan desvíos importantes) sobre información de base relativamente fidedigna.

No puede dejar de señalarse la gran cantidad de fuentes y tipos de información que se utiliza en el Subsistema. La información de base incluye múltiples criterios metodológicos y diferentes alcances institucionales por usarse diferentes clasificaciones. Esto redunda en un considerable esfuerzo para asegurar su integridad y lograr su homogenización.

4.2.1.3. Oportunidad y calidad

Si bien algunos circuitos de información están más aceitados, los datos son requeridos en cada ocasión. La disponibilidad es limitada y sujeta a discrecionalidad de los responsables. También, en cuanto a oportunidad, se depende de los tiempos de terceros.

Un caso en los que más claramente se observan dificultades es el relacionado con las proyecciones de ingresos. La información de base es provista por el SIP, pero no sólo que hay rezagos para recibir la misma, sino que no se recibe información detallada que permita mejorar la calidad de los análisis y pronósticos realizados. El tema de los retrasos también se repite con la información de intereses y amortizaciones de la deuda provista por el SCP.

Los retrasos han producido, en algunos casos, duplicaciones de la información que se genera en el sistema (por ejemplo, cuando el SPF decide realizar por su cuenta alguna proyección ante la falta de respuesta del Sistema a cargo de la misma, ya que los tiempos de entrega de algunos productos finales no pueden ser modificados).

Otro caso en el que existen también debilidades que abordar es la información fiscal de las Entidades Territoriales y las Empresas Públicas. En el caso de empresas públicas, hay deficiencias en la información de base, ya que se utiliza una muestra del año 2006 que actualmente no resulta relevante para la realidad del sector. Adicionalmente, como no existe un mandato que obligue a las empresas a enviar los datos, resulta muy difícil conseguir la información de flujo de fondos en base caja, más allá de los estados contables. Para entidades territoriales, la información es provista por la DAF, que también remite una muestra limitada, ya que las EETT no siempre remiten la información.

4.2.1.4. Procesos del SPF no integrados al sistema de información (outputs)

En cuanto a las actividades que realiza el SPF una vez recibida y validada la información de base, se observa que el procesamiento interno de la información para obtener los productos se realiza en general en Excel (o mediante modelos estadísticos/econométricos que no dialogan con el SIIF). Además, cuando los resultados deben ser remitidos a otros subsistemas que los utiliza como insumos (por ejemplo, las proyecciones macroeconómicas o fiscales), el envío se realiza una vez más en Excel/archivos planos mediante correo electrónico. En ambos casos, la metodología utilizada multiplica las posibilidades de errores y puede afectar la elaboración de productos de los demás subsistemas.

4.2.2. Procesos dependientes bajo un sistema fragmentado

Un punto muy relevante en cuanto al diseño global de los procesos del SPF es que las responsabilidades no están correctamente delimitadas, lo que genera inconvenientes en el funcionamiento, tales como duplicaciones, retrasos y roces entre los diferentes subsistemas. Este punto resulta fundamental desde el punto de vista organizativo, ya que, como se explicitó en el punto 3.1, el SPF no tiene una entidad rectora asignada para que defina sus políticas y normativas (más allá del rol del CONFIS) así como la DGPM no está formalmente designada como órgano coordinador del Sistema, aunque sus responsabilidades referidas a la gestión de la política fiscal son amplias en la normativa de creación (y las sucesivas reformas). Además, falta definir en mayor detalle como conviven los subsistemas para permitir que dichas responsabilidades puedan llevarse a cabo de manera óptima.

Esta visión general del SPF se ve especialmente reflejado en algunos procesos específicos. Tal como se explicitó en el cuadro de la sección 3.5, la forma en la que el órgano responsable del Subsistema conduce los procesos puede esquematizarse en dos roles extremos: coordinador o productor. Dependiendo de los procesos de que se trate, el

SPF se ha acercado hacia uno y otro extremo, lo cual se explica -en buena medida- por los *inputs* que utilizan en el marco de dichos procesos[14].

A continuación, se describen brevemente los procesos dependientes en los que se observan mayores dificultades.

4.2.2.1. Elaboración de proyecciones fiscales en conjunto con otras áreas

El cuadro mencionado en la sección 3.5 identifica también procesos dependientes referidos a la estimación y proyección de las variables fiscales que integran algunos de los principales productos del SPF. En estos casos, los informes se realizan en forma coordinada con otras áreas, que producen la información (P/E: proyecciones de gasto a 10 años con el SsP, STP y SCP, proyección de ingresos con el SIP, etc.), pero la compilación y redacción de productos finales (MFMP, Plan financiero) son responsabilidad del SPF. Para clarificar las debilidades señaladas en estos casos, resulta ilustrativo dar algunos ejemplos.

- *Proceso para elaborar proyecciones de gasto a 10 años incluidos en el MFMP*

  El SPF interactúa con el SCP para obtener los datos de la deuda, aunque como ya se mencionó accede a la información con ciertas demoras. Sin embargo, los datos del gasto primario proyectado los elabora la SsP. Respecto del gasto de funcionamiento, el SsP produce la información, por lo cual no hay interacción del SPF con las direcciones técnicas encargadas de suministrar la información de base para hacer esas proyecciones (P/E: el Sistema de Compras Públicas en caso de bienes y servicios, Función Pública en caso de gasto en servicios personales, etc.). En cuanto al gasto de inversión, que es determinante en el espacio fiscal disponible para cumplir la regla fiscal, el SPF remite al SsP el techo de gasto de inversión compatible con la regla fiscal, para que luego éste comunique al DNP y se informe a los sectores sus techos respectivos. Bajo la organización actual, el SPF solo proyecta un gasto máximo, que es compatible con el cumplimiento de la regla fiscal a mediano plazo, mientras que el SsP proyecta el gasto primario por ítem y luego compatibilizan ambos datos. No obstante, resulta claro que, si ambos niveles de gasto proyectado no son compatibles, el SsP tiene muchos más elementos para decidir dónde o cómo recortar / aumentar el gasto, simplemente, porque conoce cómo esos datos están elaborados. Además, no debe soslayarse la importancia de las decisiones de composición del gasto para la programación macrofiscal futura por sus efectos en los multiplicadores ni para la definición de la estrategia de financiamiento (que elabora la SCP una vez que se le informa el resultado que es necesario financiar).

14 Los procesos relacionados con el seguimiento y proyección de variables macroeconómicas cuentan con un mayor grado de independencia del resto de las áreas, dado que la mayoría de sus insumos son información pública lo que le otorga cierta libertad a la hora de realizar los productos, con un rol de productor casi íntegro. También puede mencionarse cierta independencia y fluidez en el proceso de elaboración del Plan de Recursos del SGR.

- *Proceso para elaborar el Plan Financiero*

  Para este producto, el órgano coordinador del SPF recibe información del Subsistema de Presupuesto (la DGPPN) y de los subsistemas de Tesorería y Crédito Público (DGCPTN). En particular, la DGPPN se encarga de la conversión de las cifras presupuestales a las cifras estadísticas y, conjuntamente con la DGCPTN, toman decisiones relativas a temas como recortes presupuestales, diferimientos, etc. que son necesarias para armar dicho Plan. El SPF está a cargo de compilar, armar el informe de salida y entregarlo al Viceministro Técnico, que lo presenta en el CONFIS. En el CONFIS, si surgen dudas al momento de aprobar el Plan, las mismas son evacuadas en muchos casos por la DGPPN y la DGCPTN (que son miembros con voto en el Consejo, no así la DGPM como órgano coordinador del SPF). De este modo, la fragmentación y responsabilidades cruzadas en este proceso muestran un alcance limitado de la participación del órgano coordinador del SPF en un proceso clave para la gestión fiscal como es el Plan Financiero.

4.2.2.2. Participación en la elaboración del MGMP

El SPF participa marginalmente de la elaboración del MGMP, revisando la consistencia del agregado de los techos de gasto sectoriales a 4 años con la regla fiscal. Por el contrario, el Subsistema no participa como coordinador en el proceso de análisis de impacto del MGMP en la macroeconomía (P/E: a través de los multiplicadores de gasto público), no colabora en la revisión de la consistencia global del producto para que, en términos agregados, por ejemplo, el gasto de inversión tenga previsto el gasto de funcionamiento necesario para su operación y mantenimiento (lo que permitiría que la programación de gasto pueda ser ejecutada), así como tampoco analiza en términos generales la consistencia entre las asignaciones agregadas del gasto sectorial y el Plan de Desarrollo.

4.2.2.3. Cuantificación de los riesgos fiscales

La medición de riesgos fiscales originados en pasivos contingentes (explícitos y no explícitos), son elaborados por otras áreas y remitidos al SPF únicamente para que los complemente y ajuste el capítulo que se incorpora al MFMP, acomodándolo a la línea argumentativa definida para el mismo. En el caso puntual del análisis de los riesgos fiscales, es llevado adelante en gran parte por el SCP que remite contenidos sin que el SPF tenga demasiada participación en las definiciones metodológicas de elaboración del mismo (aunque sí tiene la responsabilidad de que el tema esté incluido en el MFMP, ya que hay normas que así lo establecen).

4.2.2.4. Medición del gasto tributario y simulaciones de reformas tributarias

El proceso de cuantificación de gasto tributario está a cargo del SIP y, como se explicitó en la sección 4.2.1.3, dicha información suele recibirse con demoras. Más importante aún, en el caso de que el SPF esté evaluando el impacto de medidas de política tales como una reforma tributaria, la información que se recibe del SIP es muy limitada (información agregada) o bien reciben con demora las estimaciones del SIP y en el SPF

hacen únicamente análisis de consistencia. Las principales razones que se han esgrimido para los problemas de información en este caso en particular refieren a cierta capacidad de respuesta limitada de parte del SIP (poco personal para muchas tareas) y a razones de secreto estadístico que impiden compartir los datos a nivel desagregado (por contribuyente).

En todos los casos señalados, el núcleo de las debilidades observadas tiene que ver con el riesgo de vulnerar la visión estratégica e integral con las que debería dirigirse la gestión fiscal. Los procesos dependientes bajo un SGF no integrado lesionan esta visión de conjunto y generan pérdidas de eficiencia que deben abordarse.

4.2.3. Propias del Subsistema

4.2.3.1. Organización y Funcionamiento

En la forma de organización actual del SPF, cada subdirección y área del órgano coordinador cumple las principales funciones teóricas que debe tener una Unidad de Programación Macrofiscal (de acuerdo a sección 2.1.2), pero coexisten subdirecciones y áreas que tienen funciones similares (análisis y seguimiento, elaboración de pronósticos) que desde una mirada global del SPF se encuentran duplicadas. De este modo, la organización actual por temas (en vez de por funciones) limita la especialización laboral y eficiencia del SPF.

Asimismo, se observa cierta segmentación en los procesos al interior del SPF que afecta la sociabilización del *know how* y la *performance* y sostenibilidad de las tareas. Se puede citar como ejemplo, la coexistencia en paralelo de dos procesos que no conversan entre sí y que en un futuro deberían integrarse, que son similares en cuanto a productos, pero diferentes en cuanto a metodologías para su desarrollo. Estos son la Actualización Metodológica al MEFP 2014 y la generación de estadísticas fiscales en base caja modificada del GNC y SPNF. Adicionalmente, si en el futuro se crea una Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM con parte del personal actual de la SPF, y en línea con las recomendaciones del capítulo del SEFP del presente Manual, será necesaria una correcta distribución y especialización de las funciones de cada área para que puedan trabajar coordinadamente.

Por su parte, se observa que las tareas de análisis y seguimiento de entidades por fuera del GNC (Seguridad Social, empresas públicas y Entidades territoriales) se conducen de manera independiente sin existir instancias formales para sociabilizar el *know how*.

Por otro lado, no existen metodologías, manuales de usuario, actores, tiempos y responsabilidades para estandarizar procesos y garantizar su permanencia en el tiempo. Esto genera que el SPF sea, en cierta medida, dependiente de los actores particulares que ejercen la función en un momento determinado, poniéndose en riesgo la calidad y continuidad de los procesos ante una rotación del personal. Finalmente, no existen en el organigrama instancias formales de coordinación dentro de cada subdirección, programas de capacitación según roles y funciones del personal y se observan, en algunos

casos, funciones claves para los procesos que lleva adelante el SPF bajo la responsabilidad de pasantes.

4.2.3.2. Mapeo y evaluación de la producción institucional para su optimización

El SPF elabora una gran cantidad de productos, de diferente grado de complejidad. Los mismos van desde breves reportes diarios remitidos por correo electrónico hasta productos de gran envergadura, como el MFMP y el Plan Financiero.

La multiplicidad de reportes es una fortaleza del área, aunque existe margen para la optimización de los mismos, a la vez que podrían incorporarse algunos nuevos productos, tal como se detalla en la sección 4.3.3.2, en temas que no están siendo actualmente alcanzados, como por ejemplo la sistematización y análisis de las diferencias entre las proyecciones realizadas y los datos efectivamente observados.

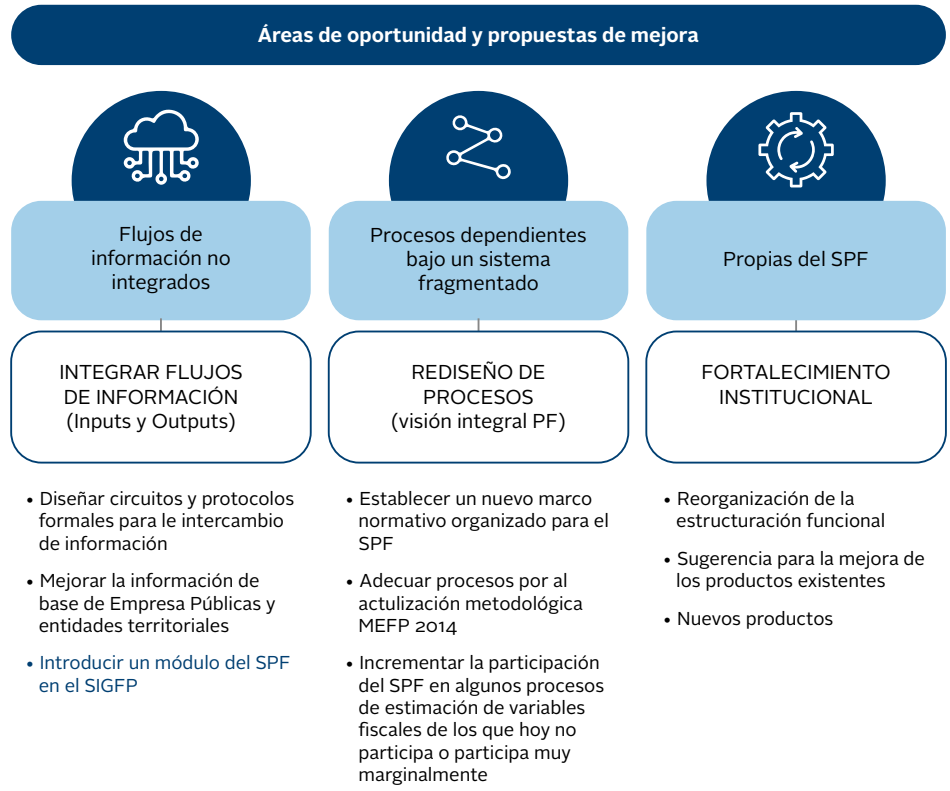
Asimismo, resulta destacable que los reportes internos que se remiten por mail (sobre todo aquellos de alta periodicidad) podrían rediseñarse para permitir un acceso más dinámico (en tiempo real), ya que es posible que las personas que reciben numerosos reportes por correo no puedan aprovecharlos cabalmente.

También se señalaron brevemente, en la sección 3.4.3, algunas cuestiones del MFMP sobre las que se podría accionar, entre las que se destacan la extensión del documento, su complejidad para el público no informado y el hecho de que se utiliza para resumir una gran cantidad de cuestiones relativas a la política fiscal pero que bien podrían tratarse de manera independiente en reportes temáticos especiales.

Por último, se observan puntos a mejorar en relación a la temporalidad de la disponibilidad de la información (boletín fiscal), la transparencia y accesibilidad para el ciudadano de la información producida por el SPF (tanto en términos del propio acceso de la misma en la página web como en cuanto a la facilidad para su comprensión) así como también respecto a la visibilidad de la organización hacia afuera del MHCP.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

El esquema a continuación muestra, para cada grupo de las debilidades identificadas, propuestas de mejora para el SPF en Colombia.



Del conjunto de oportunidades de mejora identificadas, se entiende que las transformaciones de corto plazo no implican cambios tecnológicos ni normativos de importancia. Sin embargo, hay dos recomendaciones para el largo plazo que son particularmente importantes, ya que permitirán mejorar la gestión del SPF: la introducción de un módulo del SPF en el SUGIFP y la adecuación del marco normativo del SPF. En el primer caso, se trata de crear, dentro del actual sistema de información del MHCP, un módulo específico para el SPF, que dialogue con el resto de los subsistemas y que permita que tanto los inputs como los procesos y los outputs se realicen dentro de la misma base de información. En cuanto al marco normativo, se propone modificar el existente para que compatibilice las funciones y los diferentes instrumentos que hoy regulan la gestión de la política fiscal, desde un punto de vista integral. Una vez creado el módulo específico del SPF en el SUGIFP y adecuado el marco normativo, la operación del nuevo modelo requerirá la introducción de un sistema informático propio del SPF, que cuente con interfaces para recibir y entregar automáticamente los inputs y outputs de/a las demás plataformas tecnológicas (por ej., SIIF, SUIFP, Sistemas de Crédito Público y Tesoro Nacional, Sistema de DIAN, SECOP, Sistema de gestión financiera de RRHH, Sistemas de EICE y SEM-SIIF, etc.).

4.3.1. Integrar los flujos de información (inputs y outputs)

Resulta claro que la única forma de solucionar de manera completa y permanente los inconvenientes que surgen para la gestión fiscal provenientes de los flujos de información no integrados es lograr incorporar tanto los inputs como los outputs en un sistema de información automático, completo y dinámico. No obstante, dados los tiempos que necesariamente involucra una acción de esa envergadura, a continuación se describen algunas acciones que podrían tomarse en el corto y mediano plazo para optimizar el funcionamiento del SPF, para luego describir con mayor detalle el alcance y características que debería tener un sistema integrado que incluya un módulo específico del SPF.

4.3.1.1. Diseñar circuitos y protocolos formales para el intercambio de información

A corto plazo, en la transición al sistema integrado sería recomendable que se diseñen circuitos y protocolos formales de intercambio de información (incluso comités técnicos en los que participen las autoridades de cada dirección general involucrada para garantizar el *enforcement*) que pauten contrapartes, responsabilidades, tiempos, formatos, desagregaciones y mecanismos de envío, para darle cierta formalidad a la situación actual que, si bien funciona en general, tiene puntos débiles que ya fueron señalados. Este tipo de procedimientos puede relevarse y sistematizarse en un documento del tipo de los manuales de operación y funcionamiento. Lo anterior permitiría aceitar aquellos casos en que no funcionan bien los circuitos (ingresos del Sistema de Ingresos Públicos, servicios de la deuda del Subsistema de Crédito Público, etc.).

4.3.1.2. Mejorar la información de EEPP y EETT

A mediano plazo, en los casos en que la información de base para el seguimiento y proyecciones fiscales no se remita porque no existe o es débil, se puede reforzar el trabajo con las áreas pertinentes para generarla: por ejemplo, mayor cobertura de empresas públicas y solicitud de los datos de flujo de fondos y saldos de activos y pasivos de entidades públicas (incluyendo EEPP) que operan por fuera de la CUT (ver capítulo del STP). Si bien excede el ámbito de este trabajo, algo similar podría lograrse trabajando con la DAF para que las EETT remitan la información de flujos y stocks en tiempo y forma.

Respecto de ambos casos, podría evaluarse la posibilidad de introducir normativa a nivel del MHCP que obligue a EEPP y a las EETT a remitir información con cierta periodicidad, formatos y desagregaciones, a los fines de fortalecer la gestión fiscal integral.

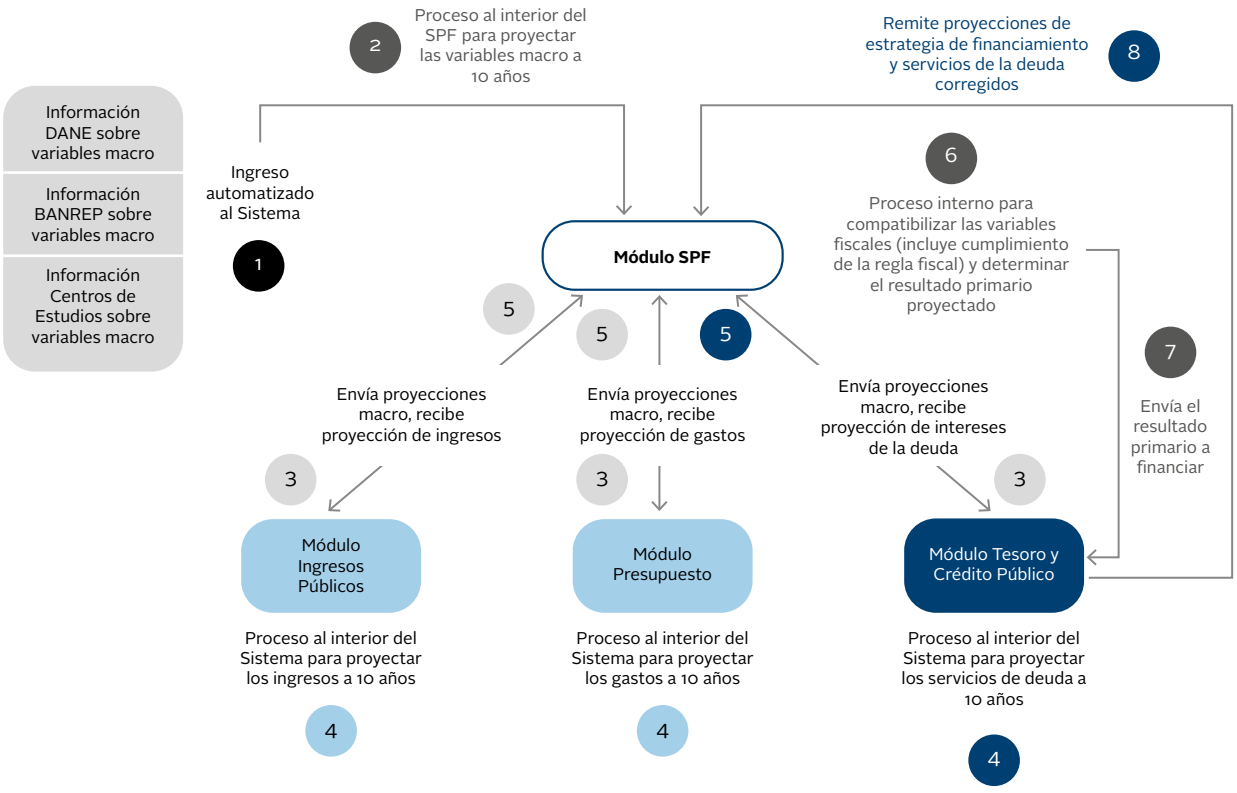
4.3.1.3. Introducir un módulo del SPF en el SIGFP

Tal como se señalaba en la introducción, la verdadera solución a los inconvenientes de los flujos de información sería desarrollar para el mediano y largo plazo un módulo del SPF dentro del SIGFP.

Este módulo debería dialogar de manera automática con los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, Ingresos Públicos y Estadísticas de las Finanzas Públicas, de forma tal que el flujo de información necesaria para elaborar los productos

del SPF se realice dentro de la base de datos del sistema. De este modo, el SPF podría tener claridad de cómo se construye la información de base que utiliza (por ejemplo, cuando el SsP convierte las cifras presupuestales al formato de estadísticas fiscales, se podría tener acceso a los conversores). Lo anterior es válido también para los outputs del SPF que estos Subsistemas utilizan, por ejemplo, para la realización de sus estimaciones, como las proyecciones de las variables macroeconómicas que se utilizan para proyectar. Lo anterior requeriría que los modelos de estimación (estadísticos/econométricos) que el SPF utiliza puedan también incorporarse al Sistema o bien dialogar de manera eficiente con el mismo.

A modo de ejemplo, se muestra un esquema simplificado para ilustrar el flujo de información propuesto para el caso de la estimación de las necesidades y determinación de la estrategia de financiamiento para el MFMP.



La incorporación de los procesos al interior del sistema, como es sabido, garantiza integralidad, mejora los tiempos y la disponibilidad de la información y permite evitar errores, duplicidades y otros problemas que surgen cuando el intercambio es manual y fragmanetado. No obstante, dada la cantidad de diferentes fuentes de información y el gran volumen de datos que maneja el Subsistema, el módulo del SPF debe ser exhaustivamente diseñado, relevando la totalidad de los procesos en detalle, a los fines de garantizar su óptimo funcionamiento. Para ello es de gran utilidad si puede efectivizarse la elaboración de manuales de operación y funcionamiento que se proponen en la

sección 4.3.1.1, que constituyen una base sólida de diseño del sistema, así como avanzar con las recomendaciones del capítulo del Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (P/E: clasificaciones e información armonizada; armonización de los sistemas de clasificadores de la GFP, de los registros consolidación presupuestales y contables, entre otras).

Finalmente, como ya se mencionó en la introducción de la sección 4.3, la incorporación del módulo del SPF en el SUGIFP implicará el desarrollo de un sistema informático propio que permita recibir insumos y entregar outputs automáticamente a los demás subsistemas de la GFP. De manera preliminar, se prevé que el SPF mantenga los modelos de programación macro-fiscal fuera del sistema informático, por la naturaleza cambiante y flexible que requieren los procesos involucrados.

4.3.2. Rediseño de los procesos para mejorar la visión integral en la gestión fiscal

4.3.2.1. Establecer un nuevo marco normativo organizativo del SPF

Se propone impulsar un nuevo marco normativo del SPF que establezca, desde una mirada global, las cuestiones organizativas necesarias para llevar adelante la gestión fiscal colombiana. Esto implica redefinir el SPF, su alcance, competencias, órgano rector, atribuciones y responsabilidades y, especialmente, sus relaciones con los restantes subsistemas e integrantes de la GFP (incluyendo el CONFIS y el recientemente creado CARF). Para ello se requiere revisar el Decreto 4712 de 2008 y, especialmente, el Decreto 848 de 2019 e integrar la normativa que otorga facultades respecto de la gestión de la política fiscal a otras dependencias para evitar superposiciones de funciones, así como también los recientes cambios en la regla fiscal que necesariamente impactarán en los procesos del SPF. En el largo plazo, es deseable que la DGPM, como órgano rector del SPF, forme parte del CONFIS; sin embargo, ello requiere la sanción de una ley modificatoria.

Esto no sólo le dará entidad al subsistema y facilitará su gobernanza, sino que será un avance sobre el cual construir el sistema de información integrado con más facilidad, además que permitirá resolver los inconvenientes que surgen de las sucesivas modificaciones normativas parciales que se realizan sin una visión integral.

4.3.2.2. Adecuar procesos por la actualización metodológica al MEFP 2014

Resultará necesario revaluar y adaptar los circuitos y procesos que se realizan sobre la información para la generación de estadísticas fiscales cuando esté en plena vigencia la generación de estadísticas en línea con MEFP 2014, de forma tal de que puedan seguirse obteniendo los insumos y productos habituales con esta nueva base metodológica. Este punto es aún más relevante si se decide avanzar con la propuesta de creación de una Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM, tal como se plantea en el capítulo del SEFP del presente Manual, donde los procesos necesariamente deberán rediseñarse para incluir la nueva área.

4.3.2.3. Incrementar la participación del SPF en algunos procesos en los que participa marginalmente

Como se dijo previamente, en la actualidad la organización del SPF se encuentra en un punto intermedio entre aquellos procesos donde el órgano coordinador toma un rol de productor versus aquellos casos donde sólo coordina. Si bien bajo las debilidades actuales que presentan los circuitos de información –señaladas en la sección 4.2.1–, no es recomendable que el Subsistema asuma un rol de productor pleno en el corto plazo, se entiende que su desempeño tendrá oportunidades de mejora importantes moviéndose gradualmente en esa dirección en algunos casos, incrementando la participación en algunos procesos y logrando mayor fluidez en la obtención de información de base para sus productos.

Esta oportunidad de mejora es especialmente válida en algunas áreas de varios de los procesos sobre cuyos productos finales el SPF tiene responsabilidad. A continuación, se detallan algunos casos donde es importante un rediseño que contribuya a mejorar la integralidad de la programación fiscal colombiana.

En cambio, en los procesos en los que el rol seguirá siendo coordinador (P/E: la estimación de los recursos realizada por el Subsistema de Ingresos Públicos, las estimaciones de deuda realizadas por el Subsistema de Crédito Público, las proyecciones de gasto a mediano plazo por el Subsistema de Presupuesto, en todos los casos para el programa financiero y el MFMP), incluir instancias de revisión dispuestas formalmente (a través de manuales de procedimiento internos, por ejemplo, que determinen cronogramas y obligatoriedad) para minimizar riesgos y generar cierto *enforcement* por parte de áreas que suministran la información.

- Riesgos fiscales

Como se explicó, el órgano coordinador del SPF analiza y monitorea los riesgos fiscales originados por shocks macroeconómicos, pero no participa activamente en la medición de riesgos fiscales por pasivos contingentes. Dado que, desde el punto de vista teórico, el concepto de riesgos fiscales está estrechamente relacionado con el problema más general de la precisión de las proyecciones macrofiscales que constituyen la base de los marcos de gasto a mediano plazo y no se limita únicamente a los riesgos relacionados con las obligaciones contingentes explícitas sino también implícitas, se entiende que sería importante un mayor involucramiento del SPF, por la visión estratégica y de mediano plazo de la gestión fiscal que tiene el área.

Se sugiere que la Subdirección de Riesgos de la DGCPTN continúe a cargo de la medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías) y demás agencias (P/E: DEE, ADRES, FNG, DAF, DGPE y SEF) a cargo de los riesgos implícitos (por deuda no garantizada pero registrada, pensiones y salud, entidades territoriales, gestión de EEPP, sistema financiero, desastres naturales). Sin embargo, el SPF deberá acceder a la información de base y metodologías utilizadas por las entidades antes mencionadas para la estimación de riesgos. Esto permitiría que pueda revisar la consistencia de los cálculos de los riesgos fiscales de mayor relevancia y mayor probabilidad de ocurrencia, tal como lo establece por mandato la normativa vigente.

- Composición del gasto proyectado

De forma tal de poder aportar una visión de conjunto del impacto macroeconómico de las decisiones de gasto a futuro, puntualmente, se requiere que el SPF participe más activamente del proceso de elaboración del MGMP, más allá del control de cumplimiento de la regla fiscal. El órgano coordinador del SPF deberá participar en la discusión para que se adopten decisiones consistentes de asignación de recursos a mediano plazo no sólo con la regla fiscal sino también con el cumplimiento del PND y la asignación del gasto de inversión y funcionamiento. Lo anterior se relaciona con el análisis, a través de los multiplicadores de gasto, del impacto macroeconómico de las asignaciones entre gasto de funcionamiento e inversión.

- Estimación del gasto tributario y de reformas tributarias

En este punto, se trata de apoyar no solo la estimación del gasto tributario en sí (cuyo nivel estará determinado por las normas que otorguen las exenciones tributarias) sino de ir más allá y trabajar en el análisis de impacto de las medidas de política adoptadas. No obstante, cabe mencionar que estas tareas requerirán que el SIP envíe la información a la DGPM en tiempo y forma, además de que se remita en formato de base de datos y con desagregación a nivel del contribuyente, sin que eso implique un incumplimiento del secreto estadístico (eliminando los datos que permiten individualizarlos).

- Sostenibilidad de la deuda

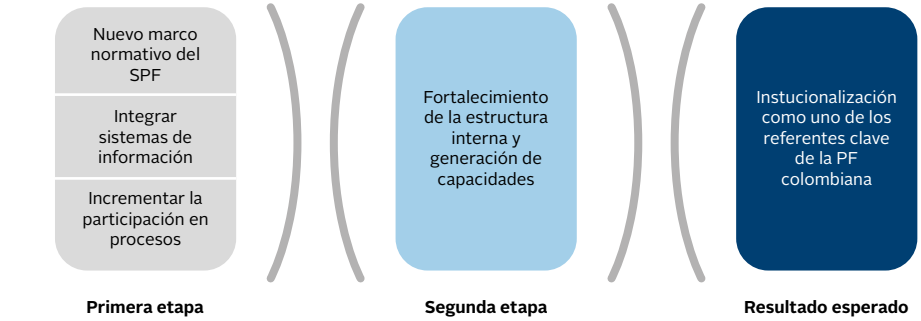
La sostenibilidad de la deuda es, como se señaló, un punto a mejorar en las finanzas públicas de Colombia. Más aún, la última modificación de la regla fiscal incluye explícitamente una regla referida a la deuda que deberá ser monitoreada. Con este punto en mente, y sumado al hecho de que el DSA se nutre no sólo de información de deuda pública sino también de proyecciones macrofiscales, se entiende que la SPF podría coordinarse más con el SCP para fortalecer la mirada de mediano plazo de la deuda pública, sin que ello signifique una interferencia en las facultades de dicho subsistema sobre el manejo de los pasivos.

4.3.3. Fortalecimiento Institucional

4.3.3.1. Organización y funcionamiento

La organización actual funciona y no se propone una modificación de la misma en el corto plazo. No obstante, tratándose de una dirección técnica creada hace poco tiempo, cuya conformación toma parte de personal previamente asignado al SsP, es natural que existan ciertos elementos a fortalecer de su estructura interna, con el propósito de que pueda desarrollar sus funciones de manera más efectiva. En este sentido, existe un enorme potencial de crecimiento para la DGPM como órgano coordinador del SPF, que incluye en una primera etapa (ver esquema) encarar las reformas propuestas en los puntos 4.3.1 y 4.3.2, especialmente, las referidas a la integración de los sistemas de información y el establecimiento de un nuevo marco normativo organizativo del SPF. Posteriormente, el crecimiento y profundización de las funciones a cargo de la Dirección escalarán a un siguiente nivel de desarrollo, por lo que, en una segunda etapa de

expansión y especialización, se propone modificar la organización actual hacia una que considere las recomendaciones desarrolladas en la sección 2.1.2, pero adaptándolas al marco institucional y organizativo colombiano.



Las ganancias esperadas de un movimiento en esta dirección son las que ya se fueron comentando (ver organigrama modelo en el Anexo III):

1. Especialización y sistematización de las tareas de proyección: éstas, actualmente son el foco de la DGPM, pero la metodología de proyección en los diferentes temas son compartimentos estancos, y pueden encontrarse oportunidades de ganancia en generar un grupo técnico altamente especializado que apoye el desarrollo del tema. Se propone que dicho grupo, de carácter transversal, se genere con el formato de área de "staff", es decir, una coordinación técnica que dependa directamente del director de la DGPM.

2. Fortalecimiento del rol analítico, a través de la creación de una división de análisis fiscal que permita otorgar en tiempo real herramientas altamente técnicas que respalden las decisiones de política gubernamentales. Nuevamente, si bien actualmente la DGPM se encarga de estos análisis (en general, a demanda de las autoridades), podrían expandirse los temas analizados y, además, la especialización permitirá desarrollar puntos novedosos, adelantándose a las necesidades de la gestión. Además, esta división podría encargarse de desarrollos teóricos (papers) con la doble función de mejorar la calidad analítica, así como de lograr una presencia técnica de la DGPM en los círculos académicos especializados.

3. Mejora del análisis estructural de mediano y largo plazo: estos temas, claramente importantes, pero habitualmente relegados de la agenda coyuntural, encontrarán un ámbito en el que ser desarrollados, contribuyendo a su correcta identificación y desarrollo.

Por supuesto, la estructura interna que finalmente adopte la DGPM en el mediano plazo dependerá del alcance de sus actividades, los roles de otras direcciones técnicas del MHCP y agencias del gobierno y la disponibilidad de personal. Esta propuesta necesitará soporte político y operativo, incremento del personal, capacitación, desarrollo de metodologías, manuales de usuario (que incluyan actores, tiempos y responsabilida-

des) para estandarizar procesos y garantizar su permanencia en el tiempo. Está claro que la reconfiguración propuesta engloba un enorme desafío, pero también grandes oportunidades.

4.3.3.2. Mejora de la producción actual y desarrollo de nuevos productos

El diagnóstico sobre el mapeo de la producción de la DGPM permite organizar las oportunidades de mejora en dos grandes grupos:

1. Mejora de los productos existentes:

   a) *MFMP*: tal como se describió en la sección 3.4.4, en los últimos años se observa un movimiento hacia la reducción de la extensión del MFMP que se considera que va en la dirección correcta, por lo que resulta conveniente seguir profundizando ese camino. Se recomienda que se proyecte y mantenga en el tiempo una estructura organizativa fija al menos en el "cuerpo" del MFMP, y únicamente modificar, de acuerdo a los requerimientos coyunturales, lo que refiere a los anexos o información complementaria.

   Además, el MFMP continúa incluyendo estudios específicos o incluso algunos análisis de tipo académico, que, si bien se consideran extremadamente valiosos, hacen que se diluya el verdadero propósito del documento. Se sugiere relocalizarlos en documentos independientes (como se verá en el punto 2 algunos de los "productos nuevos" son escisiones del MFMP).

   b) *Boletín fiscal*: se debe reducir la temporalidad y rezago en la publicación del boletín fiscal, al menos para el GNC. Por ejemplo, el cierre del primer trimestre de 2021 se publicó el 13 de agosto. Una publicación mensual con un rezago de no más de 30 días es un buen objetivo de mediano plazo.

2. Nuevos productos:

   a) *Análisis de los desvíos de pronóstico*: un producto a incorporar de manera periódica es un análisis exhaustivo de los motivos de los desvíos de los pronósticos respecto de la información observada, tanto para las proyecciones macroeconómicas como para las fiscales. Más que un producto completamente nuevo, se trata de sistematizar una práctica que el órgano coordinador del SPF ya hace de manera más o menos formalizada, pero que se entiende tendrá importantes posibilidades de aprendizaje para el equipo si se normaliza su elaboración y se documentan los resultados.

   b) *Tablero de control macroeconómico*: se recomienda que algunos de los reportes que realiza el SPF (los de menor periodicidad, por ejemplo, los informes flash) se sistematicen en una herramienta de tipo tablero de control, al que las autoridades tengan acceso y esté actualizado en tiem-

po real. La herramienta permitirá unificar la información macroeconómica coyuntural en un único lugar, y se liberará tiempo para realizar reportes más de tipo analítico.

c) *Reporte macrofiscal para la IRC*: se sugiere que el SPF elabore un reporte trimestral para la Oficina de relaciones con inversionistas, que otorgue un panorama de la situación macrofiscal de Colombia de manera agregada. Actualmente, el sitio de IRC solo tiene información de deuda, el MFMP y una serie de presentaciones de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, de variado contenido (algunas son *updates* macrofiscales, pero no todas, y la periodicidad es variable). Tiene que existir un reporte sistematizado de la situación fiscal del país, que otorgue una versión oficial de dicha situación y que les ahorre a los inversionistas el trabajo de relevar la información de interés de varios sitios diferentes.

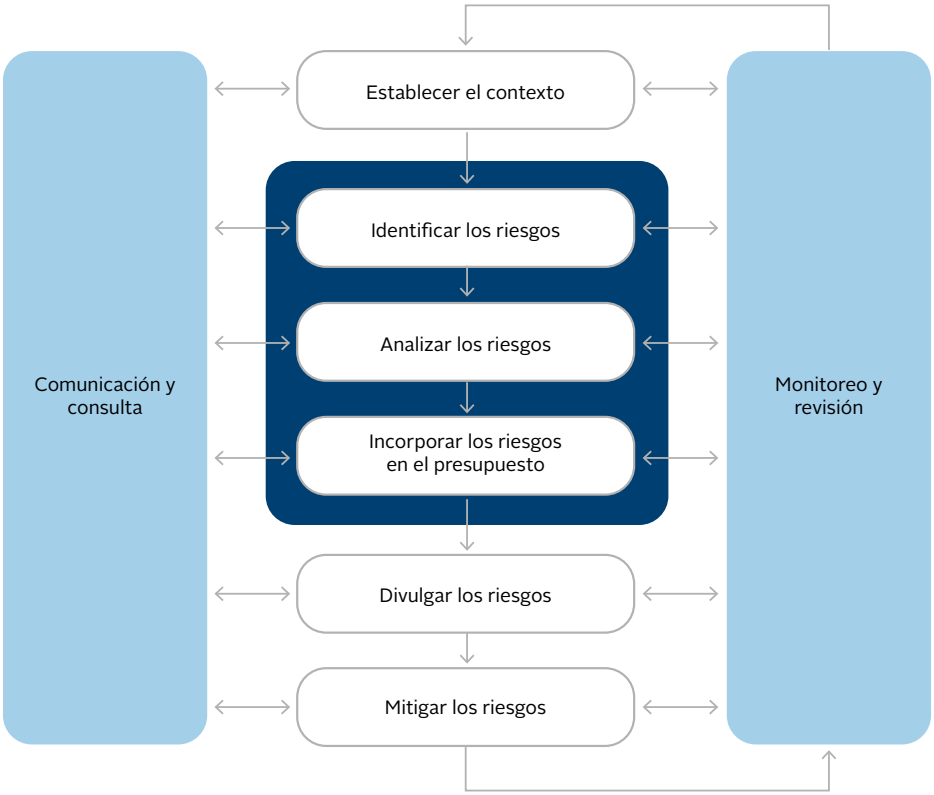
d) *Mejoras en la web institucional*: la institucionalización del órgano coordinador del SPF como referente del subsistema, hacia afuera del ámbito gubernamental estricto, tiene amplias oportunidades de mejora. Se sugiere crear un micrositio institucional dentro del portal del MHCP, donde se centralicen los productos que realiza el SPF. Asimismo, en la web deben publicar una serie de documentos explicativos, amigables con el ciudadano, sobre "para que sirven" los principales productos (MFMP, PF, reglas fiscales), facilitando el entendimiento de los mismos e incluyendo herramientas didácticas que permitan entender el desempeño fiscal/financiero con facilidad. Además, puntualmente, la SPM podrá hacer público periódicamente alguno/s de los informes que elabora, que hoy son únicamente de uso interno.

e) *Mayor presencia en el Portal de Transparencia Económica*: la DGPM genera una gran cantidad de reportes y estadísticas fiscales que deben incluirse en formatos "amigables" con el ciudadano para fortalecer el Portal de Transparencia Económica que gestiona el MHCP y así atender las demandas crecientes de información de los distintos *stakeholders* de la sociedad civil.

f) *Papers*: el órgano coordinador del SPF evidencia una gran capacidad de producción y un constante involucramiento con los desarrollos teóricos inherentes a sus tareas. Muestra de ello son los diferentes "recuadros" de abordajes técnicos que suelen incluirse en el MFMP, tales como la reciente reforma de la regla fiscal. Se sugiere generar grupos de estudio teóricos sobre diferentes temas, cuya producción derive en la elaboración de documentos técnicos publicados para el público en general, y presentarse en seminarios y otros ámbitos académicos. De este modo se logrará una presencia institucional en esos ámbitos que terminará por enriquecer a todos los involucrados.

Anexo I. Ciclo de Manejo de Riesgos Fiscales

En base a los estándares internacionales para el manejo de los riesgos, se han realizado propuestas esquemáticas (ver esquema a continuación) para un ciclo de manejo de riesgo, que comprende las siguientes etapas:



Fuente: elaboración propia en base a FMI (2013).

1. Establecer el contexto interno y externo, tanto político como económico, y los objetivos que persigue el gobierno con el manejo de los riesgos. El objetivo del gobierno no es minimizar el riesgo fiscal, sino asumir aquellos riesgos que puede soportar de manera eficiente y a un costo económico y social más bajo que otros actores de la economía.
2. Identificar los riesgos mediante un mapeo de riesgos fiscales. Las responsabilidades para identificar riesgos fiscales (un requisito previo para la gestión de riesgos), deben asignarse claramente y, a menudo, están centralizadas en una sola institución. Cuanto más fragmentada sea la asignación de funciones entre agencias y más autonomía se otorgue a las agencias individuales, más desafiante será la tarea de coordinación y centralización de la información sobre riesgos fiscales. Algunos países pueden considerar conveniente establecer un comité interinstitucional de alto nivel sobre riesgo fiscal, para supervisar

y coordinar las actividades y asegurar su adecuada integración con procesos como el presupuesto anual, la planificación de inversiones, el marco fiscal de mediano plazo y la gestión de la deuda a mediano plazo.

3. Analizar los riesgos: esta etapa involucra la cuantificación, identificación de consecuencias y categorización de los riesgos de acuerdo a su significancia.

4. Incorporar el análisis de riesgos en el presupuesto. El impacto de grandes riesgos específicos sobre el presupuesto se puede mitigar, por ejemplo, en el caso de pérdidas potenciales relacionadas con los pasivos contingentes (por ejemplo, solicitar una garantía) asignando recursos suficientes a un fondo para contingencias. Otro enfoque es poner un límite anual cuantitativo en las garantías que pueden otorgarse. Los fondos de estabilización de los ingresos son una respuesta para dar tratamiento presupuestal a las variaciones de los precios del petróleo en los países productores. Los gobiernos también están tomando una variedad de medidas para reconocer las implicancias fiscales a mediano plazo de sus exposiciones al riesgo.

5. Divulgar los riesgos: La divulgación puede crear incentivos más fuertes para garantizar que todos los riesgos se identifiquen, cuantifiquen y gestionen con cuidado. Además, puede ayudar a promover respuestas políticas más tempranas y fluidas a circunstancias cambiantes y también puede aumentar la confianza entre las partes interesadas en la calidad de la gestión fiscal. Sin embargo, la divulgación es a menudo más una cuestión de economía política que un desafío técnico.

6. Mitigar los riesgos, implementando opciones efectivas para reducir los costos de materialización. Una forma útil de visualizar esto es a través de una matriz para priorizar los esfuerzos de mitigación de riesgos:

		Consecuencias si el riesgo se materializa	
		Alta	**Baja**
Probabilidad de ocurrencia	**Alta**	Mitigación urgente (explorar todas las opciones)	Presupuestar
	Baja	Asegurar. Investigación y análisis posterior	Tolerar

Fuente: elaboración propia en base a FMI (2013).

Anexo II. Resumen del Contenido de los MFMP Aprobados entre 2018-2020

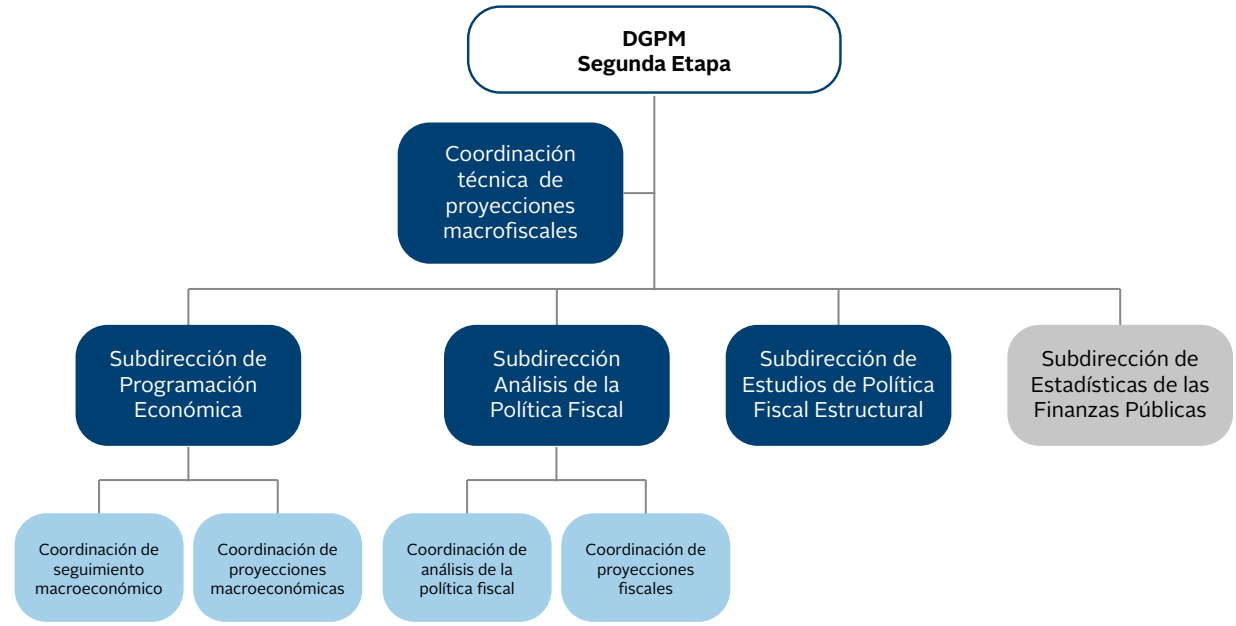
Organización	MFMP 2018	MFMP 2019
Introducción	Introducción	Introducción
Cuerpo	Capítulo 1: Balance macroeconómico 2017 y perspectivas 2018	Capítulo 1: Balance macroeconómico 2018 y perspectivas 2019 (incluye actividades cuasifiscales).
	Capítulo 2: Balance fiscal 2017 y perspectivas 2018	Capítulo 2: Balance fiscal 2018 y perspectivas 2019 (Programa financiero)
	Capítulo 3: Plan Financiero 2019	Capítulo 3: Programa macroeconómico plurianual
	Capítulo 4: Estrategia fiscal (incluye sostenibilidad de la deuda)	Capítulo 4: Plan financiero 2020
	Capítulo 5: Programa Macroeconómico Plurianual	Capítulo 5: Estrategia Fiscal de Mediano Plazo (incluye sostenibilidad de la deuda)
	Capítulo 6: Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz	Capítulo 6: Operación de sustitución de pasivos
	Capítulo 7: Sistema General de Regalías	Capítulo 7: Estrategia de ajuste del gasto público
	Capítulo 8: Convergencia de las estadísticas de finanzas públicas	Capítulo 8: Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras
	Capítulo 9: Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras	Capítulo 9: Gestión de Riesgos Fiscales
	Capítulo 10: Deudas no explícitas y contingentes	Capítulo 10: Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo
	Capítulo 11: Costo de las leyes sancionadas en 2017	Capítulo 11: Convergencia de las Estadísticas de Finanzas Públicas con referentes internacionales vigentes
	Capítulo 12: Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta e IVA	Capítulo 12: Costo de las leyes sancionadas en 2018
		Capítulo 13: Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2018

Organización	MFMP 2020
Introducción y resumen de los temas más relevantes	Introducción
	Resumen Ejecutivo
	Suspensión de la Regla Fiscal
Cuerpo	Capítulo 1: Balance 2019 y perspectivas 2020
	Capítulo 2: Plan financiero 2021
	Capítulo 3: Estrategia fiscal (incluye el programa macroeconómico plurianual)
	Capítulo 4: Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional Central (incluye riesgos fiscales y pasivos contingentes).
Información complementaria	Apéndice 1 Gasto tributario en el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – Año gravable 2019[15]
	Apéndice 2 Estadísticas fiscales con base en el MEFP 2014
	Apéndice 3 Costo de las leyes sancionadas en 2019
	Apéndice 4 Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras
Anexos	Anexo 1 Medidas implementadas por el Gobierno para hacer frente a la emergencia económica y sanitaria derivada por el COVID-19
	Anexo 2 Balance del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME
	Anexo 3 Estimación del PIB potencial por medio de una función de producción Cobb-Douglas

Notas:
El requerimiento de incluir las "actividades cuasifiscales" se cubrió en el MFMP 2018 y 2019 mediante un recuadro incorporado en el capítulo 3 y en el capítulo 2, respectivamente.
La Ley de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) dispuso la presentación obligatoria de informes trimestrales sobre las autorizaciones de vigencias futuras que otorga el CONFIS, las cuales deben estar de acuerdo con los techos de gasto del MFMP. Si bien no resulta parte de los contenidos mínimos del MFMP legalmente establecido, resulta razonable que se incluya en este documento.

15 Incluye un Anexo que analiza el Gasto tributario en el impuesto sobre la renta

Anexo III. Propuesta de Reorganización Interna (Largo Plazo)



III

SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO

Parte B

Subsistema de Presupuesto

Tabla de contenido

IIIB

1. ASPECTOS GENERALES 136

1.1. Definición 136

1.2. Objetivo 136

1.3. Relevancia del Sistema 137

1.3.1. El presupuesto y el Estado de derecho 137

1.3.2. El presupuesto como herramienta de la planeación pública 138

1.3.3. El presupuesto como herramienta de la política y gestión fiscal 138

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO 138

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 139

2.1.1. Elementos normativos 139

2.1.2. Elementos organizativos 139

2.2. Elementos Técnicos 140

2.2.1. El ciclo presupuestal 140

2.2.2. La política presupuestal anual 141

2.2.3. La plurianualidad 141

2.2.4. Los clasificadores presupuestales 142

2.2.5. Los trazadores presupuestales 145

2.2.6. El presupuesto por programas 146

2.2.7. La clave presupuestal 148

2.2.8. Los momentos de registro contable de la ejecución del presupuesto 149

2.2.9. El cierre del ejercicio presupuestal 150

2.2.10. Los resultados presupuestales. La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 151

2.2.11. El presupuesto de las empresas públicas no financieras y de las entidades públicas financieras 152

2.2.12. La consolidación presupuestal 153

2.3. Relaciones Funcionales Básicas del Subsistema de Presupuesto con los Restantes Sistemas de la GFP 153

3. EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO EN COLOMBIA 155

3.1. Base Jurídica 156

3.1.1. El presupuesto en la Constitución Política de Colombia 156

3.1.2. El Estatuto Orgánico del Presupuesto 156

3.1.3. Otras normas importantes 157

3.1.4. Estructura del Presupuesto General de la Nación 157

3.1.5. El Sistema General de Regalías 159

3.1.6. Los presupuestos de las empresas públicas no financieras 160

3.1.7. Los presupuestos de las instituciones financieras 161

3.2. Organización Administrativa del Subsistema 161

3.2.1. Órgano responsable del sistema y principales funciones que cumple 161

3.3. Principales Elementos del Subsistema 163

3.3.1. El presupuesto por programas en la administración colombiana 163

3.3.2. Los clasificadores presupuestales vigentes 163

3.3.3. El sistema de aplazamientos y reducciones presupuestales. 165

3.3.4. La clave presupuestal vigente 165

3.4. El Ciclo Presupuestal en Colombia 167

3.5. Productos que Actualmente Genera el Subsistema. 168

3.5.1. Plan Financiero 168

3.5.2. Marco de Gastos de Mediano Plazo 169

3.5.3. Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 169

3.5.4. Decreto de Liquidación y anexos de distribución de las apropiaciones 169

3.5.5. Momentos de ejecución presupuestal 170

3.5.6. Programa Anual de Caja 171

3.5.7. Proyectos de Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y Sociedades de Economía Mixta (SEM). 171

3.5.8. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías y sus anexos 172

3.5.9. Informes de seguimiento de la ejecución presupuestal e indicadores. 172

3.6. Trámites y Modificaciones a los Diferentes Presupuestos 173
3.7. Cierre y Evaluación del Presupuesto General de la Nación 173
3.8. Relación con los Demás Subsistemas del SIGFP 173

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE REFORMA 176

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

4.3.5. Diseñar una nueva clave presupuestal 188

4.3.6. Incorporar programas presupuestales al Presupuesto de Funcionamiento 191

4.3.7. Flexibilizar la ejecución presupuestal 192

4.3.8. Mejorar la información de la nómina 193

4.3.9. Asegurar el gasto de funcionamiento necesario para que los proyectos se puedan mantener en el tiempo 193

4.3.10. Transformar el MGMP en instrumento de gestión de las entidades ejecutoras 194

4.3.11. Establecer un nuevo régimen de información para las empresas públicas no financieras. 194

4.3.12. Ordenar y ampliar la información de las finanzas públicas 195

ANEXO I – NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE PRESUPUESTO 198

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El presupuesto es la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos, constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo[1]. Este doble rol del presupuesto, como enlace entre la planeación pública y los límites dados por la política fiscal, es central en la articulación de un sistema integrado de gestión financiera pública.

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

1.2. Objetivo

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

En ese sentido, y desde una visión moderna, el presupuesto no debe concebirse solo como un mecanismo de asignación financiera, sino como una herramienta múltiple que funciona al mismo tiempo como un instrumento de gobierno, de programación económica y social y como una herramienta de gestión administrativa que permite organizar el funcionamiento del Estado a través de una gestión estratégica de la calidad del gasto y de los riesgos fiscales, que refuerce la sostenibilidad fiscal; en el marco de las metas de mediano plazo fijadas en los marcos institucionales de responsabilidad fiscal.

Asimismo, teniendo en cuenta el peso del sector público en la economía colombiana, el presupuesto también permite cumplir una función de estabilización económica. Ello ocurre porque, como instrumento fundamental de la política fiscal, posibilita la implementación de políticas contra cíclicas que ayuden a la recuperación de la actividad en momentos de recesión y permitan suavizar los picos de crecimiento y caída, con una tendencia general hacia el crecimiento.

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

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

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

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

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

1.3. Relevancia del Sistema

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

1.3.1. El presupuesto y el Estado de derecho

Al mostrar las acciones que el sector público va a llevar adelante en un período de tiempo determinado, el presupuesto es un elemento constitutivo del Estado de derecho, ya que permite que los ciudadanos tengan acceso a la discusión sobre cuáles deben ser las prioridades del gobierno y cuáles son sus proyecciones sobre las diferentes variables macroeconómicas, lo que ayuda a la toma de decisiones del sector privado. Por ello, el presupuesto debe discutirse y aprobarse en el Congreso de la Nación, donde estén representadas las diferentes fuerzas políticas[2]. A su vez, cuando el presupuesto ya ha sido ejecutado, corresponde que la rama ejecutiva presente la información correspondiente,

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

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

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

1.3.2. El presupuesto como herramienta de la planeación pública

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

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

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

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO

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

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos normativos

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

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

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

2.1.2. Elementos organizativos

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

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

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

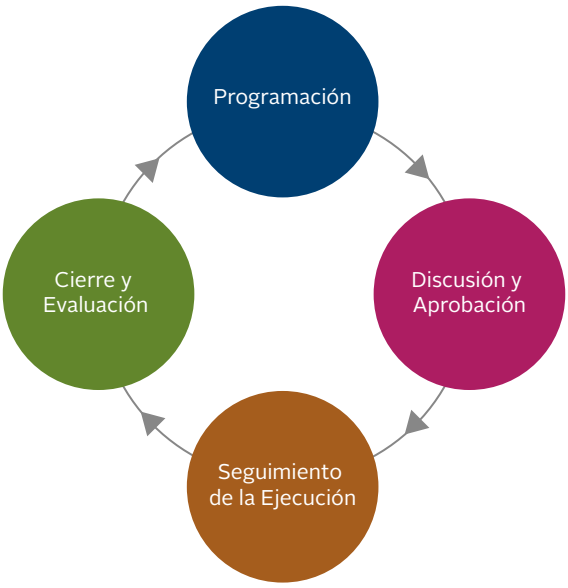
En términos generales, la organización de una oficina central de presupuesto suele incluir:

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

2.2. Elementos Técnicos

2.2.1. El ciclo presupuestal

Figura 1. Las etapas del ciclo presupuestal



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

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

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

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

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

2.2.2. La política presupuestal anual

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

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

2.2.3. La plurianualidad

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

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

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

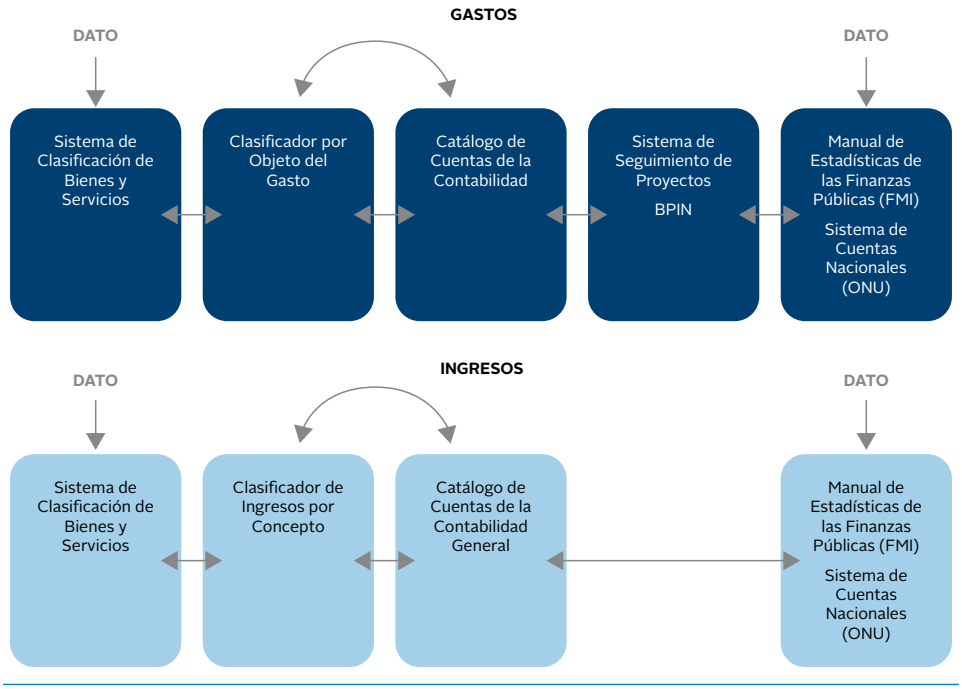
2.2.4. Los clasificadores presupuestales

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

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

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

Figura 2. Interrelaciones básicas entre los sistemas de cuentas públicas



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

2.2.4.1. Clasificadores comunes a todas las transacciones

2.2.4.1.1. Clasificador institucional

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

2.2.4.1.2. Clasificador por tipo de moneda

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

2.2.4.1.3. Clasificador geográfico

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

2.2.4.2. Clasificadores de ingresos

2.2.4.2.1. Clasificador por rubros o conceptos

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

2.2.4.2.2. Clasificador económico

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

2.2.4.3. Clasificadores de gastos

2.2.4.3.1. Clasificador por objeto del gasto

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

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

2.2.4.3.2. Clasificador económico

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

2.2.4.3.3. Clasificador funcional

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

Classification of the Functions of Government (COFOG) de Naciones Unidas, facilita las comparaciones internacionales[3].

2.2.4.3.4. Clasificador sectorial

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

2.2.4.3.5. Clasificador por fuente de financiamiento

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

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

2.2.5. Los trazadores presupuestales

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

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

Para resolver esa situación, algunos países han desarrollado clasificadores específicos para ciertas temáticas[4], otros han desarrollado programas transversales, que responden a más de una entidad ejecutora, pero la opción más aceptada es la de los trazadores presupuestales. Esta metodología consiste en realizar una "marca" adicional de los gastos involucrados, que permite su fácil identificación, agrupación y seguimiento. Como ventajas principales, se cuentan su adaptabilidad a las prioridades definidas por cada

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

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

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

2.2.6. El presupuesto por programas

2.2.6.1. Bases conceptuales

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

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

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

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

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

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

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

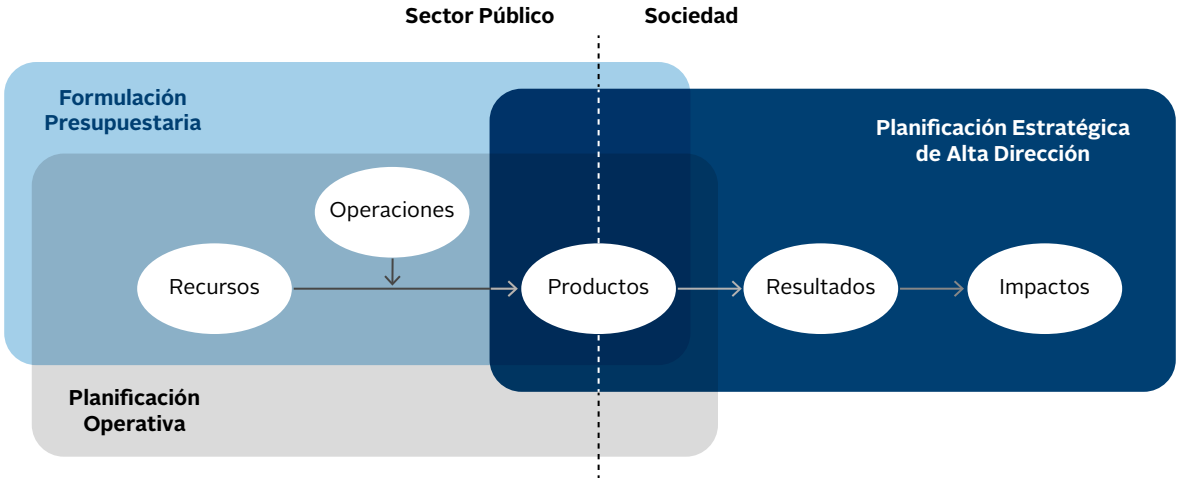
2.2.6.3. La cadena de valor público

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

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

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

Figura 3. La cadena de valor público



2.2.7. La clave presupuestal

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

2.2.7.1. Importancia

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

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

2.2.7.2. Estructura adecuada

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

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

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

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

Las etapas de registro contable más comunes en la mayoría de los países para registrar la ejecución presupuestal son el percibido para los ingresos y el compromiso, el devengo o causación[5] y el pagado para los gastos.

Desde un punto de vista teórico contable, debería considerarse asimismo el momento del devengo para los ingresos, cuando, por una relación jurídica, se establece un derecho de cobro y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de los contribuyentes. No obstante, en la práctica esto implica enormes dificultades de contabilización que llevan a que la base del registro presupuestal de los recursos sea el percibido, que es el momento en el que los recursos se ponen a disposición de la administración estatal[6]. Adicionalmente, la incertidumbre de su recaudación hace que presupuestalmente se prefiera el uso del percibido, desde una visión de responsabilidad fiscal.

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

El devengo, por su parte, implica el surgimiento de una obligación de pago, por la recepción en conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación[7].

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.9. El cierre del ejercicio presupuestal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento		
CUENTA CORRIENTE	• **RECURSOS CORRIENTES** - GASTOS CORRIENTES	
	RESULTADO ECONÓMICO	Ahorro Desahorro
CUENTA CAPITAL	• **RECURSOS DE CAPITAL** - GASTOS DE CAPITAL	
	RESULTADO FINANCIERO	Superávit Déficit
FINANCIAMIENTO	• **FUENTES FINANCIERAS**	(Endeudamiento, incremento de caja y bancos y otros créditos financieros)
	- APLICACIONES FINANCIERAS	(Amortización de deuda, disminución de caja y bancos y otros débitos financieros)
	RESULTADO FINAL	

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

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

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

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

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

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

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

2.2.12. La consolidación presupuestal

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

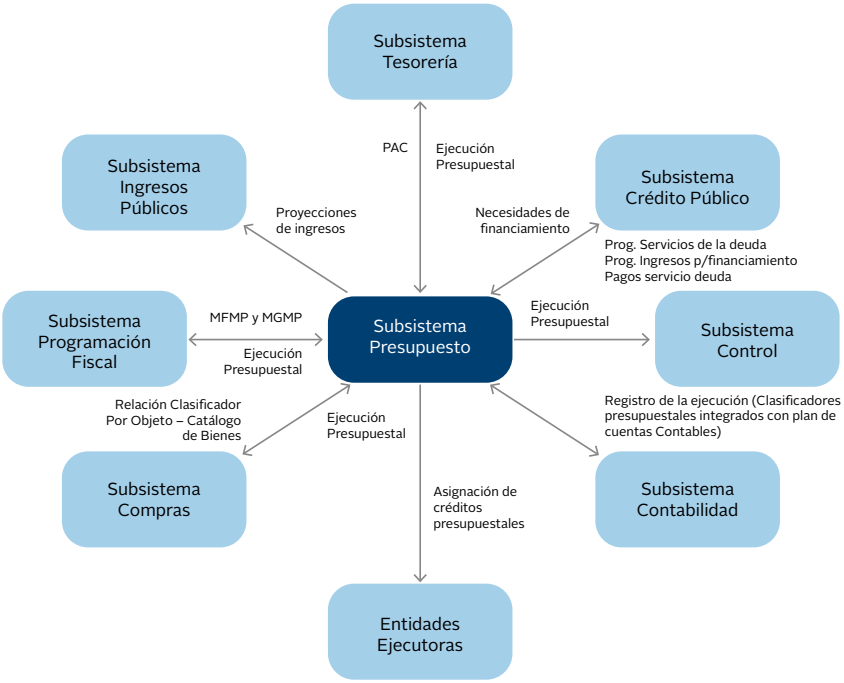
La consolidación de cuentas presupuestales se estructura tomando en cuenta la clasificación económica, en donde las cuentas aparecen clasificadas según la naturaleza económica del presupuesto (corrientes, de capital y transacciones financieras), y de acuerdo a su categoría institucional. Por lo tanto,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

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

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

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

Figura 4. Relaciones del Subsistema de Presupuesto con el SIGFP



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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO EN COLOMBIA

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

3.1. Base Jurídica

3.1.1. El presupuesto en la Constitución Política de Colombia

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

Allí se determina la anualidad del presupuesto[8], los lineamientos para su tratamiento y aprobación -o no- en el Congreso, la obligatoriedad de que el proyecto de ley contenga la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva y la prioridad que se le debe dar al gasto social y a la inversión pública. También se establece la imposibilidad para el Congreso de aumentar los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro sin el consentimiento del ministro del ramo. Lo mismo ocurre con los montos asignados a las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno y con la inclusión de nuevas partidas.

3.1.2. El Estatuto Orgánico del Presupuesto

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

De acuerdo con lo establecido en el Art. 352 de la Constitución, el EOP regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

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

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

8 Con excepción del Presupuesto de Regalías.

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

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

3.1.3. Otras normas importantes

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

3.1.4. Estructura del Presupuesto General de la Nación

3.1.4.1. Aspectos Generales

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

El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

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

3.1.4.2. El Presupuesto de Funcionamiento

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

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

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

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

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

3.1.4.3. El Presupuesto de Inversión

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

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

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

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

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

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

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

3.1.4.4. El Presupuesto del Servicio de la Deuda

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

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

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

3.1.5. El Sistema General de Regalías

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

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

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

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

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

3.1.6. Los presupuestos de las empresas públicas no financieras

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

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

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

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

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

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

3.1.7. Los presupuestos de las instituciones financieras

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

3.2. Organización Administrativa del Subsistema

3.2.1. Órgano responsable del sistema y principales funciones que cumple

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

Entre las principales funciones de la DGPPN[9] figuran:

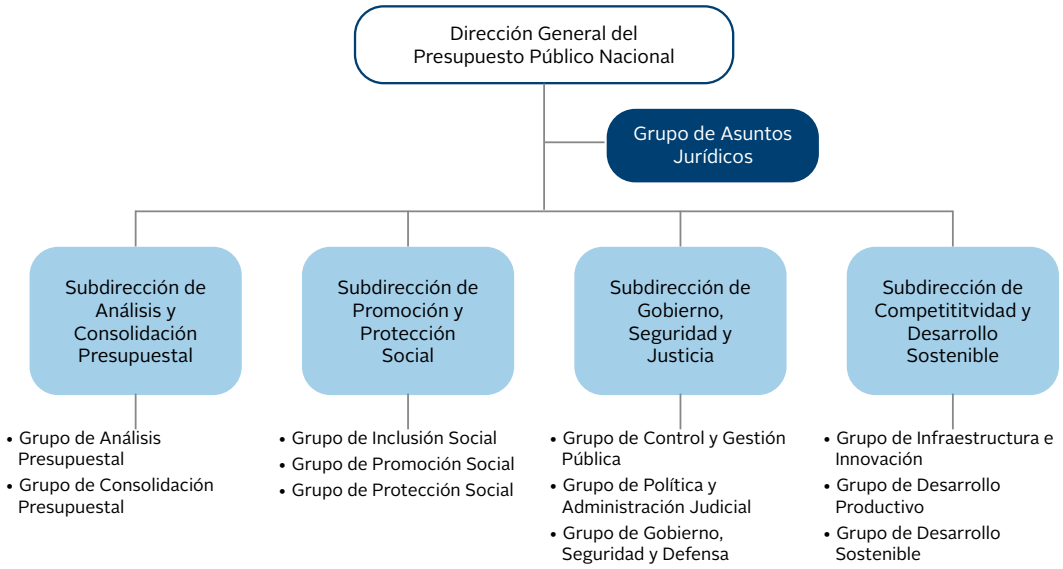
- Dirigir la elaboración del proyecto del Presupuesto General de la Nación que se presenta al Congreso.
- Dirigir la elaboración de los proyectos de decreto de liquidación o repetición del presupuesto, según sea el caso y la aprobación de los traslados, distribuciones y demás modificaciones presupuestales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

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

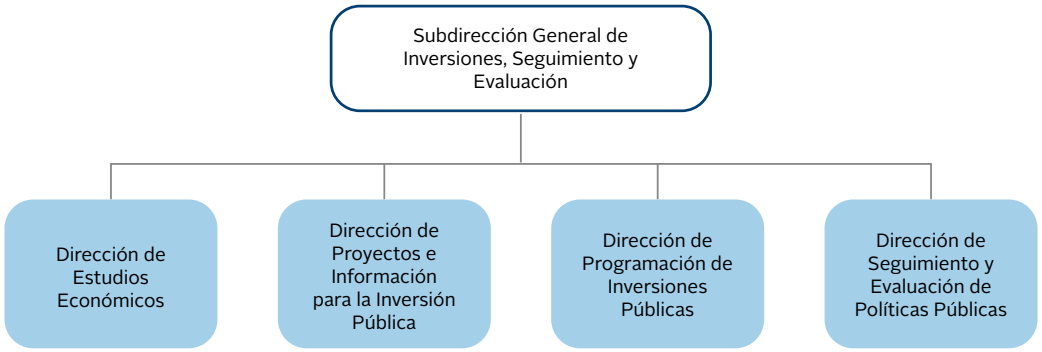
3.2.1.1. Estructura organizativa básica

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

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

3.3. Principales Elementos del Subsistema

3.3.1. El presupuesto por programas en la administración colombiana

3.3.1.1. Bases conceptuales

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

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

3.3.1.2. Estructura actual

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

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

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

3.3.2. Los clasificadores presupuestales vigentes

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

constituyen complementos de los anteriores para apoyar aspectos administrativos y financieros para una mejor rendición de cuentas y gestión de sus finanzas[10].

CLASIFICADORES PRINCIPALES:

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

CLASIFICADORES AUXILIARES:

- Fuente de Financiación – Recursos
- Clasificación Central de Productos

Esta estructura cuenta con algunas particularidades. En primer lugar, corresponde mencionar que el Clasificador por Objeto de Gasto contiene, en sus niveles más desagregados correspondientes a las cuentas de bienes y servicios, a la Clasificación Central de Productos (CPC). Esta clasificación es en realidad un catálogo de bienes diseñado para fines estadísticos[11] y, si bien es importante que tenga relación con el Clasificador por Objeto, para lograr una adecuada integración entre el Subsistema de Presupuesto y el de Compras y Contrataciones, tiene una estructura y una lógica de funcionamiento completamente independiente.

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

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

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

11 Ver https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/document/files/CPC-21-p1-Trad%20español-mar17.pdf

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

3.3.3. El sistema de aplazamientos y reducciones presupuestales

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

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

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

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

3.3.4. La clave presupuestal vigente

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

3.3.4.1. Catálogos válido para todas las transacciones

- Catálogo Institucional

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

3.3.4.2. Catálogos de ingresos

- Catálogo de Concepto de Ingresos

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

Existen cinco[12] conceptos y cada uno tiene 13 niveles y 32 dígitos. El último de ellos es contable y no presupuestal, ya que se utiliza para registrar operaciones que requieren un nivel de detalle mayor al que pide presupuesto. Un ejemplo son los reintegros (Presupuesto los toma en forma conjunta, mientras que la Contabilidad necesita conocer cuál es la operación contable que tiene que deshacer).

- Catálogo de recursos presupuestales

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

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

- Catálogo de fuente

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

Tiene un nivel alfanumérico.

- Catálogo de situación de fondos

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

Tiene un nivel alfanumérico.

- Catálogo Económico

Tiene tres niveles, cada uno de dos dígitos.

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

3.3.4.3. Catálogos de gastos

- Catálogo de Gastos unificado

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

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

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

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

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

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

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

3.4. El Ciclo Presupuestal en Colombia

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

Figura 6. Etapas del proceso presupuestal

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

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGPPN

3.5. Productos que Actualmente Genera el Subsistema

3.5.1. Plan Financiero

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

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

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

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

3.5.2. Marco de Gastos de Mediano Plazo

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

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

3.5.3. Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación

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

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

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

3.5.5. Momentos de ejecución presupuestal

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.6. Programa Anual de Caja

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

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

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

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

De acuerdo con lo establecido por el Decreto 115 de 1996, las EICE y SEM con participación estatal igual o mayor al 90% (31 entidades) deben presentar sus anteproyectos de presupuesto a la DGPPN y al DNP antes del 31 de octubre de cada año[13]. La DGPPN, previa consulta con el Ministerio respectivo, es responsable de preparar el presupuesto de ingresos y gastos y sus modificaciones, con base en los anteproyectos presentados por las empresas. Para los gastos de inversión se requiere del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

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

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

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

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

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

3.5.9. Informes de seguimiento de la ejecución presupuestal e indicadores

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

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

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

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

3.6. Trámites y Modificaciones a los Diferentes Presupuestos

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

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

3.7. Cierre y Evaluación del Presupuesto General de la Nación

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

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

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

3.8. Relación con los Demás Subsistemas del SIGFP

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

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

suales[14]. Ello debido a que el tiempo que se requiere para registrar los ingresos adecuadamente e ingresarlos al SCUN genera demoras que afectan la programación y el seguimiento de la ejecución. En el mismo sentido, cuando no se puede identificar el tipo de recurso de que se trata, esos ingresos quedan sin clasificar y no se registran presupuestalmente a favor de la entidad respectiva, lo que trae aparejadas varias distorsiones en términos de información.

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

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

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

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

En lo que hace al Sistema de Gestión Financiera de Compras y Contrataciones, aún no se ha integrado el Clasificador por Objeto con el catálogo de bienes UNSPSC. A eso se le suma, como dificultad adicional, que Colombia cuenta con dos catálogos de bienes vigentes. Al ya mencionado UNSPSC, con el que se programan y ejecutan las compras, se le agrega la Clasificación Central de Producto (CPC), utilizada para fines estadísticos e incompatible con el anterior[15]. Asimismo, existe espacio para avanzar en un vínculo más fuerte entre la programación presupuestal y el Plan Anual de Contrataciones.

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

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

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

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

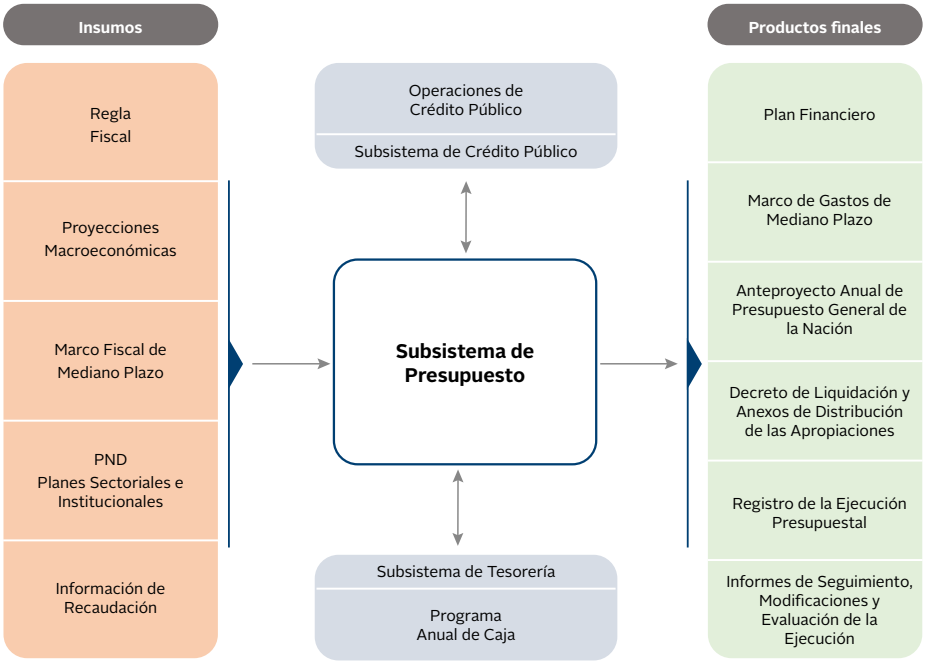
Con la Contabilidad, el enlace se da esencialmente a través de dos instrumentos, la adecuada registración de la ejecución presupuestal y la relación entre el Clasificador por Objeto del Gasto y el Catálogo General de Cuentas Contables (CGC). En lo que hace a los momentos del gasto, si bien de acuerdo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

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

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

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

Figura 7. Esquema del Sistema de Información actual



4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE REFORMA

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

4.1. Fortalezas

4.1.1. Política Fiscal

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

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

4.1.2. Presupuesto y planeación

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

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

4.1.3. Avances individuales en cada una de las entidades

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

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

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

4.1.4. Buen nivel de funcionarios públicos en los órganos centrales

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

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

4.2. Debilidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.4. La clave presupuestal vigente es limitada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.6. El presupuesto es muy rígido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El mismo problema aparece en la información que se presenta a la ciudadanía. La última edición del índice de presupuesto abierto[16] muestra a Colombia con una puntuación de 47 sobre 100, en el puesto 56 de 117 países y con una tendencia decreciente (en 2010, la calificación había sido de 61/100). Particularmente, el puntaje es muy bajo en lo que hace a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana (17/100). Esto se explica porque los mecanismos de gobierno abierto no están siendo suficientemente explotados y no hay coordinación entre ellos. Existen tres portales públicos diferentes en los que se carga información financiera (Portal de Transparencia Económica, Observatorio de Vigilancia de las Finanzas Públicas y Portal del Inversor) y que difieren en los datos presentados. A su vez, las diferentes entidades relacionadas con la GFP también publican información parcial en sus sitios institucionales, sin que se revise y se coordine la información presupuestal y fiscal que se pone a disposición de la ciudadanía.

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

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3. Revisar los clasificadores presupuestales

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

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

A pesar de que se ha trabajado para reducir las inconsistencias presentes entre los clasificadores presupuestales y el Plan de Cuentas Contables, persisten diferencias importantes y hay requerimientos de la contabilidad que aún no tienen respuesta en los clasificadores[17].

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

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

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

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

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

En lo que corresponde a las Cuentas Nacionales, la información que surge del Subsistema de Presupuesto sigue siendo insuficiente para permitir su elaboración de manera automática. Más allá de cada caso específico[18], existen cuestiones a revisar en lo que hace a la integración de los clasificadores presupuestales con el SIGFP, y esa articulación se debe encarar mediante un trabajo específico que tome en cuenta las demandas de los demás subsistemas, tal como se hizo con las estadísticas de finanzas públicas.

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

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

18 Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

Gastos

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

Ingresos

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

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

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

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

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

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

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

4.3.5. Diseñar una nueva clave presupuestal

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

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

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

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

Nueva Clave Presupuestal - Esquema General			
Comunes a todas las transacciones			
	Nombre	**Carga por transacción**	**Estándares internacionales**
	Institucional	No	No
	Por tipo de moneda	Sí	No
	Geográfico	Sí	No
Ingresos			
	Nombre	**Carga por transacción**	**Estándares internacionales**
	Rubro o concepto de ingreso	Sí	No
	Tipo de ingreso (corriente, de capital o fuentes financieras)	Sí	Sí
	Económico de ingreso	No	Sí
	Recurrente	Sí	No

Nueva Clave Presupuestal - Esquema General			
Gastos			
	Nombre	**Carga por transacción**	**Estándares internacionales**
	Tipo de presupuesto (*)	Sí	No
	Objeto del gasto (**)	Sí (aunque no para todas)	No
	Por tipo de gasto (corriente, de capital o aplicaciones financieras) (*)	Sí	Sí
	Económico de gasto	No	Sí
	Sectorial	No	No
	Funcional	Sí	Sí
	Por fuente de financiamiento (*)	Sí	No
	Recurrente	Sí	No
Catálogos y otros			
		Carga por transacción	**Estándares internacionales**
	Apertura programática	Sí	No
	UNSPSC (*)	No (asociado al SECOP)	Sí
	CPC	Sí (a partir de la obligación)	Sí
	Banco de proyectos de inversión (*)	Sí	No
	Relación con el Plan Nacional de Desarrollo (*)	No	No
	Relación con resultados (*)	Depende del modelo elegido	No
(*) Clasificador o catálogo nuevo			
(**) Ver si se desagrega más para fines contables			

Fuente: Elaboración propia

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

4.3.6. Incorporar programas presupuestales al Presupuesto de Funcionamiento

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

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

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

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

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

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

4.3.7. Flexibilizar la ejecución presupuestal

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

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

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

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

4.3.8. Mejorar la información de la nómina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para implementar esta propuesta no se requieren modificaciones normativas importantes, ya que ni la Ley 1473 de 2011[19], ni el decreto de creación del MGMP ni el decreto 1068 de 2015 impiden ampliar su contenido. En cuanto a los sistemas de información, el cambio sería prácticamente el mismo que para incorporar la producción física al presupuesto de funcionamiento.

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

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

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

19 El art. 8vo. de la ley establece que "El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.
El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos".
En consecuencia, es posible ampliar el contenido del MGMP en la dirección propuesta, enmarcándolo en las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y en la motivación y evaluación de los programas a que se hace referencia en el texto de la ley.

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

Los puntos críticos[20] de los presupuestos de las EPNF a controlar por el sistema de presupuesto son:

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

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

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

4.3.12. Ordenar y ampliar la información de las finanzas públicas

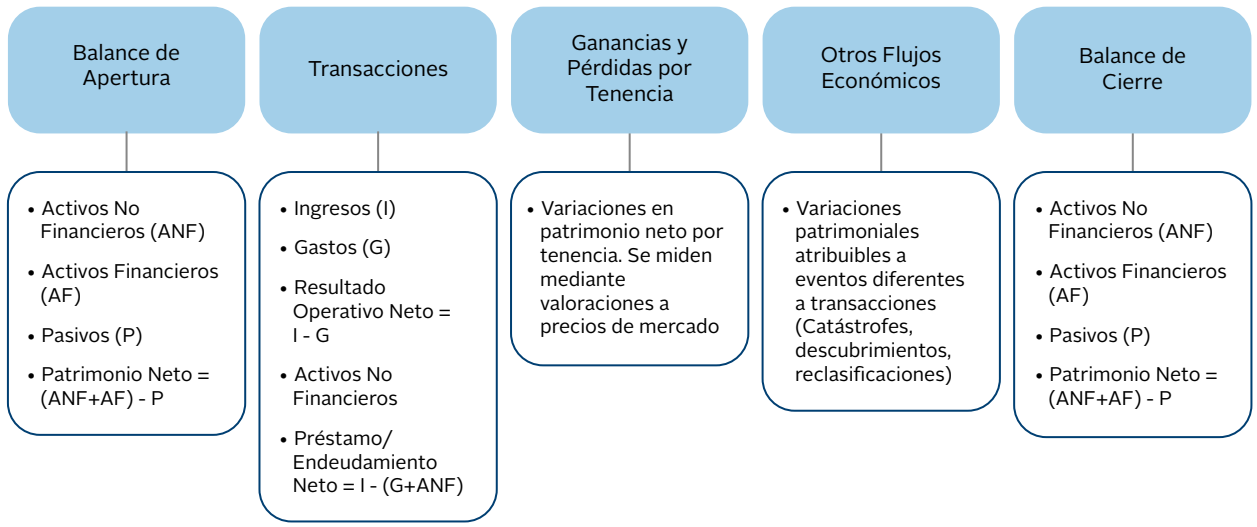
Para facilitar la comprensión de la situación fiscal de cada uno de los sectores que conforman el SPNF, se recomienda incorporar la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Central, entidades descentralizadas y empresas públicas a los reportes de información.

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

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

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

Diagrama 1. Modelo Analítico de Resultados Fiscales del MEFP 2014



Fuente: Elaboración Propia con Base en el MEFP 2014

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

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

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

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

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

Anexo I – Normativa Vigente en Materia de Presupuesto[21]

1. Constitucional y Legal

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

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

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

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

- **Ley 1473 de 2011** "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 1483 de 2011** "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
- **Ley 1508 de 2012** "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 1695 de 2013** "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Incidente de impacto fiscal.
- **Ley 1955 de 2019** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022"
- **Ley 2056 de 2020** "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías" y que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019.
- **Ley 2155 de 2021** que reforma la Ley 1473 de 2011 en relación con la adopción de la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional.

2. Decretos reglamentarios

- **Decreto 313 de 2008** "Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007."
- **Decreto 2674 de 2012** "Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación."
- **Decreto 1790 de 2012** "por el cual se reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal"
- **Decreto 2767 de 2012** "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1483 de 2011."
- **Decreto 1068 de 2015** y sus modificaciones "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".
- **Decreto 1082 de 2015** "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"
- **Decreto 1821 de 2020** "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías"

3. Normas con vigencia temporal

- **Ley 2060 del 22 de octubre de 2020**, que adicionó el presupuesto del FOME

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

III

SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO

Tabla de contenido

III

1. INTRODUCCIÓN 73

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE
Y COMPONENTES 73

1. INTRODUCCIÓN

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

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

SISTEMA DEL TESORO

Parte A

Subsistema de Crédito Público

Tabla de contenido

IVA

1. ASPECTOS GENERALES 211

1.1. Definición del Subsistema de Crédito Público 211

1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Crédito Público 211

1.3. Relevancia del Subsistema de Crédito Público. 212

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO 212

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 212

2.2. Elementos Técnicos 213

2.2.1. Políticas y estrategias del Financiamiento Público 213

2.2.2. Gestión y contratación de Préstamos con Organismos Financieros multilaterales, gobiernos, banca comercial, banca de fomento y proveedores 215

2.2.3. Títulos Públicos. Financiamiento en los Mercados de Capitales Internos y Externos 215

2.2.4. Operaciones de Reprogramación o Refinanciamiento de la Deuda Pública 217

2.2.5. Operaciones de Gestión de Riesgos Financieros. 218

2.2.6. Administración de la Deuda Pública 219

2.2.7. Pasivos contingentes, Avales y Garantías 223

2.2.8. Estadísticas de la Deuda Pública 224

2.2.9. Integración del Subsistema de Crédito Público (SCP) con el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) 224

3. EL SUBSISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN COLOMBIA 230

3.1. Base Jurídica 230

3.1.1. El Subsistema de Crédito público en la Constitución Política de Colombia 230

3.1.2. Normas relevantes que regulan el sistema 231

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Crédito Público 233

3.2.1. Misión funcional de la DGCPTN y de las principales subdirecciones vinculadas con el Subsistema de Crédito Público 233

3.2.2. Estructura organizativa básica de la DGCPTN 235

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra 236

3.3.1. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) 236

3.3.2. Plan Financiero 236

3.3.3. Financiamiento del déficit de acuerdo con los requerimientos presupuestales, la estrategia y el plan financiero 236

3.3.4. Sistema de Información de la Deuda Pública 237

3.3.5. Atención en tiempo y forma de servicios de la deuda pública 237

3.3.6. Evaluación, control y registro de los pasivos contingentes 237

3.3.7. Canal formal de entrega de información y contacto con los mercados locales e internacionales (Investor Relations Colombia -IRC-) 238

3.3.8. Proceso de Implementación de un Sistema Integrado de Activos y Pasivos 238

3.4. Productos que Genera el Subsistema de Crédito Público 239

3.4.1. Pasivos Financieros de Mediano y Largo Plazo Administrados por la DGCPTN 239

3.4.2. Estados Financieros del Tesoro Nacional y Deuda Pública 242

3.4.3. Perfil de deuda pública 242

3.4.4. Programa de Creadores de Mercado para títulos de deuda pública 243

3.4.5. Emisión de títulos en el mercado interno para atender obligaciones de la Nación 243

3.4.6. Programa de Bonos Verdes 244

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 245

4.1. Fortalezas 245

4.1.1. Políticas y estrategias de financiamiento claras y transparentes 245

4.1.2. Gestión eficiente de activos y pasivos financieros 245

4.1.3. Evaluación y control de los pasivos contingentes 245

4.1.4. Nivel de funcionarios públicos en áreas centrales 246

4.2. Debilidades 246

4.2.1. Fragmentación conceptual, funcional y/o tecnológica entre la mayoría de los sistemas y aplicativos 246

4.2.2. Falta de interoperabilidad con los demás sistemas que intervienen en el proceso de endeudamiento 247

4.2.3. El Sistema de Información de la Deuda Pública (SisDP) no se ajusta plenamente a las prácticas internacionalmente reconocidas para la gestión eficaz de la Deuda Pública 247

4.2.4. Disparidad en la información financiera de la Deuda. 247

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 248

4.3.1. Diseñar e implementar un macroproceso de Administración de la Deuda Pública que garantice la interoperabilidad del Sistema de Información de la Deuda Pública con el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública y otros subsistemas que intervienen en la gestión del endeudamiento público. 248

4.3.2. Momentos de registro contable de ejecución de las operaciones de crédito público, armonizados con los estándares nacionales e internacionales vigentes. 250

4.3.3. Fortalecer los procedimientos específicos de planeación y gestión de la deuda pública, en línea con los requerimientos del SIGFP 251

4.3.4. Instituir como información financiera oficial la Deuda Pública publicada por DGCPTN 252

4.3.5. Diseñar los sistemas tecnológicos del SIAP etapa 1, en línea con los requerimientos del SIGFP. 252

Anexo 1 . . . . . **254**

Cuadro resumen de la información que debe elaborar el "Sistema Integrado de Activos y Pasivos" (SIAP) según "Estadísticas de la Deuda Pública del FMI". 254

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición del Subsistema de Crédito Público

El Subsistema de Crédito Público (SCP) está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la ejecución de las operaciones que realiza el Gobierno Nacional, con el objeto de captar medios de financiamiento para cubrir los requerimientos contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

El Subsistema de Crédito Público debe ser único, uniforme, integrado y de aplicación universal en el ámbito del Sector Público no Financiero y debe producir información consistente y oportuna en un marco de transparencia de la información pública.

El Subsistema de Crédito Público (SCP, en conjunto con los Sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad Gubernamental y otros sistemas conexos, compone el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) o en sus siglas en inglés IFMIS (Integrated Financial Management Information System).

1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Crédito Público

El objetivo principal de la gestión del crédito público consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfagan, en el medio y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo[1].

Asimismo, los objetivos del Subsistema de Crédito Público deben contemplar:

- Optimizar el acceso a los mercados locales e internacionales de capitales como fuente de financiamiento
- Administrar la cartera de pasivos del Gobierno, buscando mejora en las condiciones y perfil del endeudamiento
- Mantener un registro actualizado del universo de las operaciones de crédito público del Gobierno, de tal forma que se pueda contar con la información que se requiere para:
  - Programar y administrar la atención de los servicios de la deuda pública para el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones financieras asumidas
  - Elaborar las proyecciones y estadísticas conforme a los estándares internacionalmente aceptados

1 Fuente: "Directrices para la gestión de la deuda pública" Preparado por el FMI y el Banco Mundial21 de marzo de 2001https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.htm

1.3. Relevancia del Subsistema de Crédito Público

El crédito público es un instrumento de política fiscal al servicio del crecimiento y el desarrollo de la economía de la Nación; la calificación del riesgo crediticio es una medida y un indicador de la "credibilidad pública", que se refleja en la confianza que despierta el Estado, y que perciben los participantes del sistema financiero, para concertar operaciones de financiamiento destinadas a cubrir las necesidades de recursos que requiere el cumplimiento de políticas públicas, planes y programas de Gobierno que se establecen en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

En ese sentido, mientras mejor sea la calificación del riesgo crediticio, menor va a ser el costo de endeudamiento, lo que influirá favorablemente en las decisiones de inversión y en un mayor flujo de fondos hacia el país, con una menor tasa de interés global. Es decir, que no solo disminuye el costo de endeudamiento del gobierno, sino que también disminuye el costo de endeudamiento del sector privado

La gestión eficiente del "Subsistema de Crédito Público" es de fundamental importancia en el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Gobierno Nacional y es un componente estratégico e imprescindible en todo programa de ordenamiento fiscal que contribuya a la estabilidad y crecimiento económico Nacional en el mediano y largo plazo

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

El marco de la gestión eficaz de la deuda pública consiste en el proceso de establecer y ejecutar una estrategia ejecutiva y operacional para administrar la deuda soberana con el propósito de obtener los fondos del financiamiento externo e interno, necesarios para cumplir con los planes, metas y objetivos aprobados en el Presupuesto General de la Nación[2].

Gestión ejecutiva: dirección & organización

- La gestión ejecutiva de la deuda puede verse como el establecimiento de las "Reglas del Juego"
- Provee la dirección y organización, que incluye tres funciones fundamentales:
  - Creación de Políticas ⟶ Estrategia
  - Marco Regulatorio ⟶ Estructura
  - Gestión de Recursos ⟶ Personal & Sistemas

2 Fuente: "Directrices para la gestión de la deuda pública" Preparado por el FMI y el Banco Mundial21 de marzo de 2001https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.htm

Gestión operacional: dinámica de la deuda & operaciones

Provee las siguientes funciones fundamentales:

- Front Office ⟶ Negociación, contratación y emisión de títulos
- Middle Office ⟶ Análisis & Estrategia
- Back Office ⟶ Registro, Pago, Datos de Deuda & Estadísticas

2.2. Elementos Técnicos

2.2.1. Políticas y estrategias del Financiamiento Público

2.2.1.1. Plan anual de Financiamiento (PAF). Vinculación con la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo (MTDS)

La formulación de una estrategia eficaz para la gestión de la deuda a mediano plazo (MTDS, por sus siglas en inglés), en estrecha coordinación con las políticas monetarias y fiscales del gobierno, implica un proceso de ocho pasos que se observan en el gráfico correspondiente.

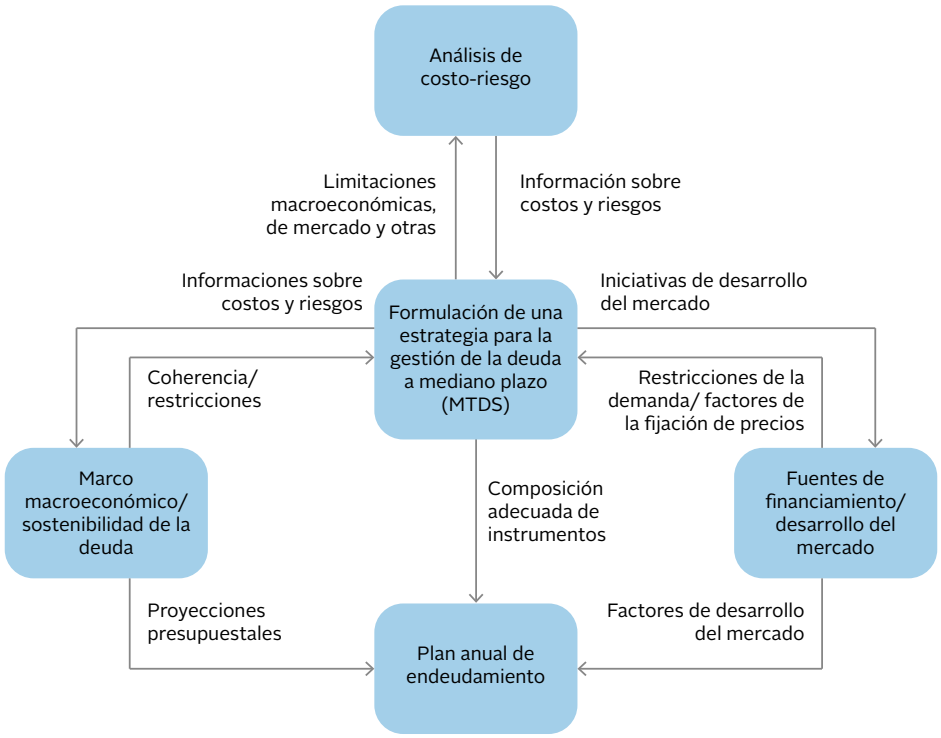
El documento de estrategia de Mediano Plazo contiene entre otros aspectos.

- La estructura óptima de la cartera de la deuda pública en el mediano plazo, con base a diferentes escenarios sobre la trayectoria de la cartera de deuda.
- La evaluación de los costos y los niveles de riesgo aceptables.
- Los lineamientos y las metas estratégicas de la gestión de la deuda.
- Los procesos de revisión e implementación de la estrategia de Mediano Plazo.

A su vez, les corresponde a los programas anuales de financiamiento o planes financieros, que acompañan y forman parte armónica con el Presupuesto General de la Nación de cada ejercicio, analizar y definir:

- ¿cuánto endeudamiento asumir en el periodo?
- ¿cómo tomar el financiamiento?
- ¿a qué costo?

Figura 1. Proceso para la formulación la estrategia de la deuda a mediano plazo (MTDS)[3]



En ese sentido, el Plan financiero de cada vigencia, documento consistente con la estrategia de gestión de deuda de mediano plazo, debe ser concebido en función de la priorización de las metas de inversión pública y considerando las restricciones de capacidad de pago del Gobierno, como así también la capacidad del mercado y la calificación crediticia del país.

Se debe tener en cuenta que las decisiones de endeudamiento no involucran sólo una distribución de beneficios y costos sobre la misma generación, sino que existe un traslado hacia generaciones futuras, lo que obliga a tener un especial cuidado al tomar las decisiones.

2.2.1.2. Relación de la Política de Financiamiento con la Política Monetaria y con la del sector externo (Balanza de Pagos)

De acuerdo con lo recomendado por las prácticas usuales en los países con mayor grado de desarrollo, la gestión de la deuda soberana debiera estar separada de los objetivos y responsabilidades de la política monetaria.

Las autoridades encargadas de la gestión de la deuda, como parte de la política fiscal y de la política monetaria (en el caso colombiano a cargo del Ministerio de Hacienda y

3 Fuente: "Estadísticas de la deuda del sector público. Guía para compiladores y usuarios". Edición en español © 2011 Fondo Monetario Internacional. Segunda edición revisada 2013

Banco de la República respectivamente), deben compartir información sobre las necesidades de liquidez corrientes y futuras del gobierno, además deben coordinar sus operaciones de mercado para no operar simultáneamente en el mismo segmento.

En los países cuyos mercados financieros están desarrollados, los programas de endeudamiento se basan en las proyecciones económicas y fiscales del presupuesto público, razón por la cual adquiere relevancia la plena integración del subsistema de crédito público con el resto de los subsistemas de programación fiscal, principalmente con el de presupuesto y el de Tesorería.

Por otro lado, uno de los objetivos de la política macroeconómica de las economías en desarrollo, debe centrarse en la necesidad de evitar o minimizar situaciones de vulnerabilidad externa, lo que a su vez implica, un arreglo institucional específico en el plano financiero interno y externo, que involucra entre otros instrumentos, el control de los flujos internacionales con el propósito de la preservación del equilibrio de la balanza de pagos del sector externo de la economía.

2.2.2. Gestión y contratación de Préstamos con Organismos Financieros multilaterales, gobiernos, banca comercial, banca de fomento y proveedores

El financiamiento a través de préstamos de los Organismos Financieros Internacionales y otros acreedores es una fuente vital de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo, por lo que constituye uno de los elementos fundamentales a cargo del Subsistema de Crédito Público.

A tales efectos, en el marco del Plan Nacional de Inversiones, se instrumentan procedimientos de gestión, negociación y contratación de empréstitos externos de largo plazo con organismos multilaterales, gobiernos, banca comercial de destinación específica, banca de fomento y proveedores.

2.2.3. Títulos Públicos. Financiamiento en los Mercados de Capitales Internos y Externos

2.2.3.1. Estrategias de acceso a los Mercados de Capitales

Dentro de los mecanismos disponibles, existen distintas estrategias de acceso a los mercados de Capitales locales e internacionales, que apuntan fundamentalmente a cumplir con los siguientes objetivos:

- Minimizar los costos de captación de los fondos.
- Diversificar la base de inversionistas.
- Minimizar los riesgos de la cartera de pasivos.
- Evitar saturación en los mercados.

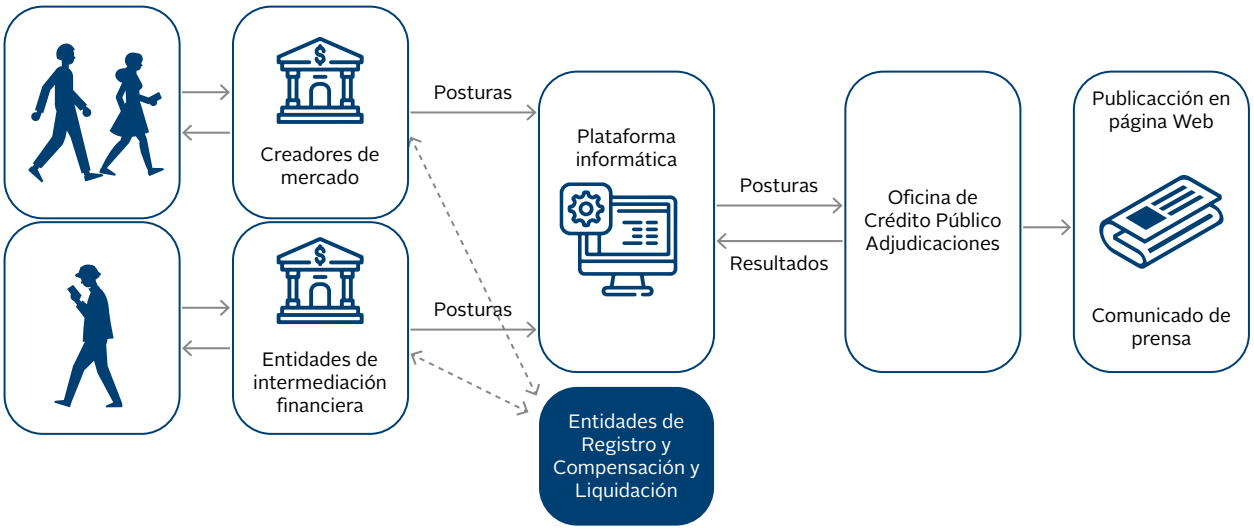
2.2.3.2. Financiamiento en el Mercado Doméstico de Deuda Pública

Una de las estrategias fundamentales, consiste en el desarrollo del mercado doméstico de deuda pública, cuyos objetivos principales son:

- Canalización del ahorro y desarrollo del mercado de capitales interno.
- Establecimiento de una curva de rendimiento para colocaciones del Gobierno en moneda local, como referencia para el financiamiento privado.
- Establecimiento de un segmento de financiación de corto plazo y el desarrollo de nuevos instrumentos financieros
- Desarrollo de un esquema regular de emisión de instrumentos que pueden ser Letras del Tesoro a descuento y Bonos del Tesoro de mediano y largo plazo.

El siguiente esquema sintetiza el proceso de Licitación, adjudicación y registro de las colocaciones de Bonos y Letras en el mercado interno.

Esquema 1.



2.2.3.3. Financiamiento en los Mercados Internacionales de Capitales

Dentro de las alternativas de financiamiento público que debe estar contemplada en el documento de "Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo", se encuentra el acceso a los mercados internacionales de Capitales, como resultado, entre otros aspectos, del Análisis de emisión en distintas monedas y mercados y bajo diferentes jurisdicciones

Dentro de dicho marco estratégico, para acceder a los mercados internacionales se debe contar con la documentación específicamente requerida, como por ejemplo, la *"Shelf Registration"* ante la SEC (*Securities Exchange Commission* de los Estados Unidos), que es una autorización para hacer ofertas públicas de bonos o acciones en

los mercados de EE.UU., a cuyos efectos se registra un monto estimado a ser emitido en una o varias emisiones.

El objetivo de la comisión es proteger a los pequeños y medianos inversionistas, y para ello los potenciales emisores deben presentar un prospecto informando detalladamente sobre su situación económico-financiera, política, social, etc., información que es evaluada por la SEC para proceder a la registración correspondiente.

Otro aspecto relevante para el acceso a los Mercados Internacionales es la relación con Calificadoras de Riesgo, que representan un punto de referencia para los Inversionistas individuales e Institucionales que están dispuestos a participar en las ofertas públicas del emisor

2.2.3.4. Acuerdo de recompra de títulos (repo)

Un acuerdo de recompra de títulos (repo) es un contrato de venta de títulos a cambio de efectivo a un precio determinado, con el compromiso de recomprar los mismos títulos u otros similares a un precio fijo en una fecha futura especificada (a menudo uno o pocos días después) o con un vencimiento abierto.

La naturaleza económica de la transacción es análoga a la de un préstamo garantizado porque el propietario original (proveedor del título) conserva los riesgos y las recompensas de la propiedad de los títulos

2.2.4. Operaciones de Reprogramación o Refinanciamiento de la Deuda Pública

Se entiende por Reprogramación o refinanciación de la deuda (o intercambio de deuda), a una modificación de los términos y condiciones del monto adeudado, que puede traducirse en una reducción de la carga de las obligaciones en términos de valor presente.

Reprogramación de la deuda. Definición[4]: La reprogramación de la deuda es un acuerdo bilateral entre el deudor y el acreedor que constituye una postergación oficial de los pagos de servicio de la deuda, y la aplicación de vencimientos nuevos, generalmente prorrogados.

Las nuevas condiciones normalmente incluyen uno o más de los siguientes elementos: ampliación de los períodos de reembolso, reducción de la tasa de interés contractual, adición o extensión de un período de gracia para el pago de intereses y del principal, fijación del tipo de cambio en niveles favorables en caso de una deuda en moneda extranjera y reprogramación del pago de los atrasos que puedan existir

Refinanciamiento de la deuda Definición[5]**:** El refinanciamiento de la deuda implica el reemplazo de un instrumento o instrumentos de deuda existentes, incluidos los posibles atrasos, por un nuevo instrumento o instrumentos de deuda.

4 Apartado 4.38 Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios

5 Ibid. Apartado 4.41

Puede implicar el intercambio del mismo tipo de instrumento de deuda (como un préstamo por otro préstamo) o diferentes tipos de instrumentos de deuda (como un préstamo por un bono). Por ejemplo, una unidad del sector público puede convertir varias deudas por créditos de exportación en un solo préstamo, o cambiar bonos vigentes por bonos nuevos mediante ofertas de canje presentadas por el acreedor.

2.2.5. Operaciones de Gestión de Riesgos Financieros

La gestión activa de la cartera de pasivos financieros del Gobierno, se realiza con los objetivos fundamentales de administrar el riesgo de fluctuaciones de las tasas de interés internacionales y/o tipos de cambio y mejorar el perfil de vencimientos:

Los riesgos mencionados se mitigan mediante la utilización de instrumentos financieros derivados que consisten en contratos bilaterales o acuerdos cuyo valor depende de otro activo o índice (bonos, divisas, materias primas, etc) al que se denomina subyacente

Entre estos instrumentos que se encuentran disponibles en el mercado, se distinguen las operaciones a plazo, los futuros, las opciones y los swaps, cuya características fundamentales son las siguientes[6]:

Las operaciones a plazo o "*forward*" son aquellas operaciones a la medida en las que se establecen las condiciones de la misma en el momento de su negociación (precio, cantidad, fecha de entrega, etc.) pero en las que la transacción se realiza en una fecha posterior. El más negociado son las operaciones a plazo sobre tipos de interés o FRAs ("*Forward Rate Agreement*").

Los Contratos de futuros son acuerdos estandarizados para comprar o vender un activo, en una fecha futura, a un precio fijado hoy. Al activo que se va a comprar o vender se le denomina activo subyacente.

Las opciones se pueden definir como un contrato que da derecho (no la obligación) a su poseedor a vender o comprar un activo a un precio determinado, durante un periodo o en una fecha prefijada, a cambio del pago de una prima al vendedor para compensar a éste por el riesgo asumido. A las opciones de compra se les denomina "*call*", mientras que a las de venta se les denomina "*put*". El precio de compra o de venta garantizado se denomina precio de ejercicio o "strike".

Las operaciones de permuta financiera o swaps son contratos en los que dos agentes económicos acuerdan intercambiar flujos monetarios, expresados en una o varias divisas, calculados sobre diferentes tipos o índices de referencia que pueden ser fijos o variables, durante un cierto período de tiempo. Dentro de estas estructuras podemos distinguir entre swaps de tipos de interés, de divisas, de commodities o materias primas y de acciones.

Los *Cap, floor* y *collar* son instrumentos con las mismas características que las opciones, con la particularidad de que tienen múltiples fechas de ejercicio:

6 Fuente: TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS FINANCIEROS EN LA EMPRESA Antonio de la Torre Gallegos Profesor Titular de Universidad. Departamento de Economía Financiera y Dirección de Operaciones Universidad de Sevilla. Edith Bellini Universidad de Sevilla.

- Un ***cap*** es un acuerdo que permite al comprador de este fijar un precio o un coste máximo para una serie de transacciones o para una deuda a medio y largo plazo, obtenida a tipo de interés variable. La contraparte de la operación suele ser una entidad financiera, que al venderlo recibe una prima por garantizar el tope máximo.
- Un ***floor*** es un acuerdo que permite al comprador de este fijar el rendimiento mínimo de una inversión a medio y largo plazo, realizada a tipo de interés variable o el precio mínimo para un conjunto de transacciones.
- El ***collar*** es una combinación entre los contratos *cap* y *collar* con el objeto de reducir el coste de la prima de adquisición de un *cap* o un *floor*. Mediante la operación que supone la compra de un *cap* y simultáneamente la venta de un *floor* nos aseguramos un coste máximo para nuestras operaciones, aunque renunciado a las bajadas a partir de un cierto límite.

2.2.6. Administración de la Deuda Pública

La Administración de la Deuda Pública (generalmente identificadas como funciones de "back-office") está conformada por la serie de acciones que van desde el registro individual de cada una de las operaciones de endeudamiento, hasta el pago de los servicios financieros que generen las mismas, y la generación de estadísticas como fuente de información para la toma de decisiones.

Una adecuada administración de los pasivos públicos muestra transparencia y da certeza a la información a la que pueden acceder los inversionistas y la ciudadanía en general, constituyendo un capítulo especial incluyendo factores cualitativos que son tenidos en cuenta por las calificadoras de riesgo.

En el punto *4.1 "Directrices del Banco Mundial – Fondo Monetario Internacional"* (2001)[7], se indican entre otras, las siguientes recomendaciones, centradas en el tema de la administración de la deuda.

> "las actividades de gestión de la deuda estarán respaldadas por un sistema fidedigno y completo de gestión de la información con las debidas salvaguardias (...) para mejorar la calidad de la información presupuestaria y la transparencia de las cuentas financieras públicas"
>
> (...) "el sistema de información deberá captar todos los flujos de caja pertinentes y estar plenamente integrado en el sistema de contabilidad del gobierno"

2.2.6.1. Sistema informático centralizado de registro e información del universo de operaciones de crédito público del Gobierno Central

El sistema de registro y control de gestión de los contratos de financiamiento contiene una base de datos de las características y condiciones financieras de las operaciones,

7 "Directrices para la gestión de la deuda pública", Fondo Monetario Internacional -Banco Mundial (2001)

con la capacidad de calcular y proyectar las obligaciones por servicios de la deuda sobre la base de los datos contractuales (moneda, tasa de interés, cronograma de vencimientos, etc.) y de los desembolsos recibidos o proyectados de la operación.

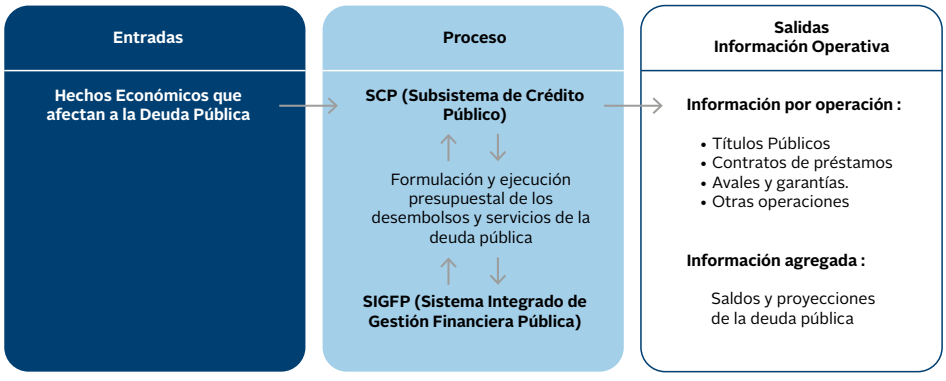
El principio básico que debe contemplar el sistema informático de la deuda pública es la capacidad de registrar las transacciones reales de los desembolsos (incrementos de deuda) y pagos realizados, junto con la capacidad de almacenar la información de los desembolsos estimados y sobre esa base calcular los pagos proyectados por servicio de la deuda.

En un mercado dinámico como el Financiero, una capacidad fundamental que debe contar el sistema, es la suficiente flexibilidad para adaptarse y poder registrar operaciones diferentes e innovadoras.

A su vez, el sistema informático debe complementarse con procedimientos para el tratamiento de la documentación respaldatoria de los contratos y transacciones (desembolsos y pagos) conforme a la legislación vigente y a los requerimientos de los Organismos de Control. Como resultado se obtiene información pormenorizada operación por operación, así como la capacidad de procesar información agregada con distintos criterios de clasificación de acuerdo con las necesidades del usuario.

Otro de los aspectos relevantes que debe contar el sistema informático es la capacidad de consolidar la información del conjunto de operaciones, a cuyos efectos mediante una tabla de conversión de monedas, el sistema debe poder integrar la totalidad de los contratos en una moneda única (ya sea la moneda legal o dólares de los EE.UU.) y a su vez mediante una tabla de tipo de cambio en moneda local, el sistema se relaciona con la GFP (Gestión Financiera Pública) en aspectos presupuestarios, contables y de administración del Tesoro, tal como se indica en el siguiente gráfico.

Esquema 2. Sistema de Registro e Información de la Deuda Pública



2.2.6.2. Principales procesos que integran la Administración de la Deuda Pública

La Administración de la Deuda Pública, debe intervenir en los siguientes procesos vinculados con el Sistema de Gestión Financiera Pública:

- Registro de las operaciones de endeudamiento público, en el marco de la normativa vigente y de las disposiciones de la Contaduría General de la Nación.
- Formulación de las proyecciones del servicio de la deuda por vencimientos de amortizaciones, intereses, gastos y comisiones y la programación de los ingresos provenientes de las operaciones de crédito público de la Nación.
- Participación en la programación financiera de caja aportando la siguiente información:
  - recursos del financiamiento previstos para el periodo
  - necesidades de fondos y divisas para los pagos de los servicios de la deuda.
- Participación en el proceso de autorización, contratación y gestión de desembolsos y en la autorización, emisión y colocación de Títulos Públicos.
- Registro contable de las transacciones por desembolsos con o sin movimiento de fondos de acuerdo con las disposiciones de la CGN.
- Ejecución del presupuesto del servicio de la deuda pública.
- Análisis y simulaciones de la proyección de los saldos y flujos de caja de la deuda con distintos horizontes y escenarios (tasas de interés y monedas).
- Generación de la información requerida por los sistemas de Contabilidad, las Estadísticas de la Deuda Pública (FMI), la Cuenta Financiera del SCN 2008 y la Cuenta de Financiamiento de las EFP (MEFP 2014)

2.2.6.3. Momentos de registro contable de las Operaciones de Financiamiento

Seguidamente se detallan los momentos de registro de las operaciones de financiamiento público, según estén relacionadas con el endeudamiento público o con la atención de sus servicios financieros.

a) Endeudamiento

El nuevo endeudamiento público, corresponde registrarlo en los momentos contables: estimado, devengado y recaudado, de acuerdo con lo siguiente:

- *Estimado:* las estimaciones por cada concepto y operación de captación de financiamiento previsto en la ley anual de presupuesto.
- *Devengado:* se registrará simultáneamente con la percepción del ingreso respectivo.

- *Recaudado:* momento en que ingresan a las cuentas bancarias de la tesorería, los fondos correspondientes a operaciones de financiamiento.

b) Amortización

La amortización de la deuda, corresponde registrarla en los siguientes momentos contables: asignación, comprometido, devengado y pagado, de acuerdo con lo siguiente:

- *Asignación:* momento contable que refleja las asignaciones presupuestarias según lo establecido en la Ley anual de presupuesto.
- *Comprometido:* se registra al inicio del ejercicio presupuestario, por el total de los pagos previstos en concepto de amortización de la deuda, de acuerdo con los contratos de financiamiento vigentes o con los títulos de la deuda colocados. Se revisará mensualmente por variación del tipo de cambio o de otras variables del endeudamiento e igualmente por la firma de nuevos contratos o colocación de títulos con vencimientos en el ejercicio.
- *Devengada:* en el caso de la amortización de la deuda, el devengo del gasto legalmente corresponde realizarlo en el momento que nace la obligación de pago, lo que ocurre en la misma fecha que la obligación debe ser pagada. De cumplirse cabalmente con lo anterior, se generaría la imposibilidad fáctica de ordenarlo pagar con oportunidad, por lo que se recomienda usar soluciones paliativas para el caso.
- *Pago:* momento contable que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso en efectivo o por cualquier otro medio de pago y, específicamente en el caso de la deuda pública, cuando se ordene al banco agente el pago de la obligación.

c) Intereses

Los intereses de la deuda pública corresponde registrarlos en los siguientes momentos contables: asignación, comprometido, devengado y pagado. Para ello se aplicarán los mismos criterios expuestos para la "amortización" de la deuda, adaptándolos para el caso.

Ahora bien, sobre los "momentos de registro" de las operaciones de crédito público, el manual de *"Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios*" del FMI, recomienda lo siguiente:

- Uso de la base "devengado".
- Los giros sobre préstamos deben registrarse en las cuentas y en las fechas en que se efectúan los desembolsos, creando los derechos financieros, no cuando se firma un acuerdo.
- Los intereses devengados aún no exigibles deben incluirse como parte del valor de los instrumentos subyacentes. Es decir, el devengo de intereses aún no exigibles incrementa continuamente el principal pendiente de reembolso

de un instrumento de deuda hasta que dichos intereses se pagan. Esto es coherente con el enfoque adoptado en el SCN 2008, el MEFP, el MBP6, la contabilidad comercial y con los conceptos económicos.

- Atrasos: Un pasivo de deuda está atrasado si no fue liquidado en la fecha de vencimiento; es decir, cuando no se reembolsaron a tiempo el principal o los intereses.
- Valoración: En principio, los activos financieros y pasivos (incluidos los instrumentos de deuda) deben valorarse en las estadísticas macroeconómicas al valor de mercado; es decir, como si se los adquiriera en transacciones de mercado en la fecha de declaración del balance (fecha de referencia). En el caso de los instrumentos de deuda distintos de títulos de deuda, la falta de valores de mercado a disposición de la generalidad del público significa que estos valores deben estimarse usando el valor nominal como valor representativo.
- Asimismo, los instrumentos de deuda deben valorarse en la fecha de referencia al valor nominal, y, en el caso de los títulos de deuda negociados, también a valor de mercado. Ambas bases de valoración proporcionan información útil sobre la deuda.
- El valor nominal es el punto de partida para establecer la obligación jurídica y se usa en los análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad. La valoración nominal tiene la propiedad de que un cambio de capacidad crediticia no afecta por sí mismo al valor de la deuda.
- El valor nominal de un instrumento de deuda es un indicador de valor desde el punto de vista del deudor: constituye, en todo momento, el monto adeudado por el deudor al acreedor. Generalmente, este valor se establece tomando como referencia las condiciones del contrato entre el deudor y el acreedor.

2.2.7. Pasivos contingentes, Avales y Garantías

2.2.7.1. Definición de pasivos contingentes

Los pasivos contingentes de los gobiernos son objeto de atención al evaluar la situación macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, con el fin de estimar los riesgos a los que está expuesta la Nación, considerando una amplia gama de responsabilidades, programas y actividades que pueden, ya sea explícita o implícitamente, comprometer el uso de recursos futuros.

La consideración explícita de los pasivos contingentes en la contabilidad pública encuentra como antecedente el trabajo del Banco Mundial de Hana Polackova "*Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*" [8] (1998).

8 *World Bank Policy Research. Working Paper 1989.Polackova Brixi, Hana.* (1998). "*Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*"

2.2.7.2. Evaluación y control de garantías y avales del Gobierno Central.

Implica el conjunto de acciones a través de las cuales se analiza y evalúa una operación de endeudamiento de las entidades estatales, cuando ello requiera la autorización y firma de un aval o garantía por parte de la Nación; análisis que apunta a la evaluación del riesgo de que se produzca la contingencia (incumplimiento de pago por parte del deudor principal) y la evaluación de las Coberturas de las Garantías y Contragarantías para la mitigación de dicho riesgo.

Una vez constituido el pasivo contingente, es necesario efectuar un control de las Obligaciones Contingentes y las respectivas garantías y contragarantías

2.2.8. Estadísticas de la Deuda Pública

La crisis financiera internacional de hace algunos años y la pandemia en curso, y los cuantiosos déficits fiscales y altos niveles de deuda que ocasionaron en muchos países, destaca la importancia de contar con estadísticas fiables y oportunas sobre el gobierno general y, en un sentido más amplio, sobre la deuda del sector público como componente crítico de la sostenibilidad fiscal de los países y de su situación externa.

Bajo este escenario, cobra relevancia la magnitud y la composición de los activos y pasivos financieros incluidos los instrumentos que no constituyen deuda[9], tal como se observa en el "Cuadro resumen de la información que debe elaborar el Sistema de Crédito Público" según Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios. FMI Segunda edición revisada 2.013 (Anexo 1)

2.2.9. Integración del Subsistema de Crédito Público (SCP) con el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP)

2.2.9.1. Funcionalidad de la Integración del SCP- SIGFP

El gran desafío de la integración de los sistemas SCP- SIGFP consiste en establecer cómo ingresar datos de la Deuda Pública al Sistema integrado por una única vez, directa y automáticamente desde las etapas previamente seleccionadas de los procesos y sistemas que lo alimentan.

9 *"2.11 Desde el punto de vista de las cuentas nacionales, la definición de deuda externa incluye todos los pasivos financieros reconocidos como instrumentos financieros en el SCN 1993 —con excepción de las acciones y otras participaciones de capital, y los instrumentos financieros derivados— asumidos frente a no residentes. Las acciones y otras participaciones de capital se excluyen pues no conllevan el pago de principal ni intereses. Por la misma razón* ***se excluyen también los instrumentos financieros derivados, tanto los contratos a término como las opciones, porque no se suministra un monto de principal que deba reembolsarse ni se acumulan intereses sobre dichos instrumentos****".*
Fuente: ESTADÍSTICAS DE LA DEUDA EXTERNA GUÍA PARA COMPILADORES Y USUARIOS 2013. Participantes: Banco de Pagos Internacionales; Banco Mundial; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Eurostat; Fondo Monetario Internacional; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; Secretaría del Club de París; Secretaría del Commonwealt.
https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/20662-9781498399494-es/20662-9781498399494-es-book.xml

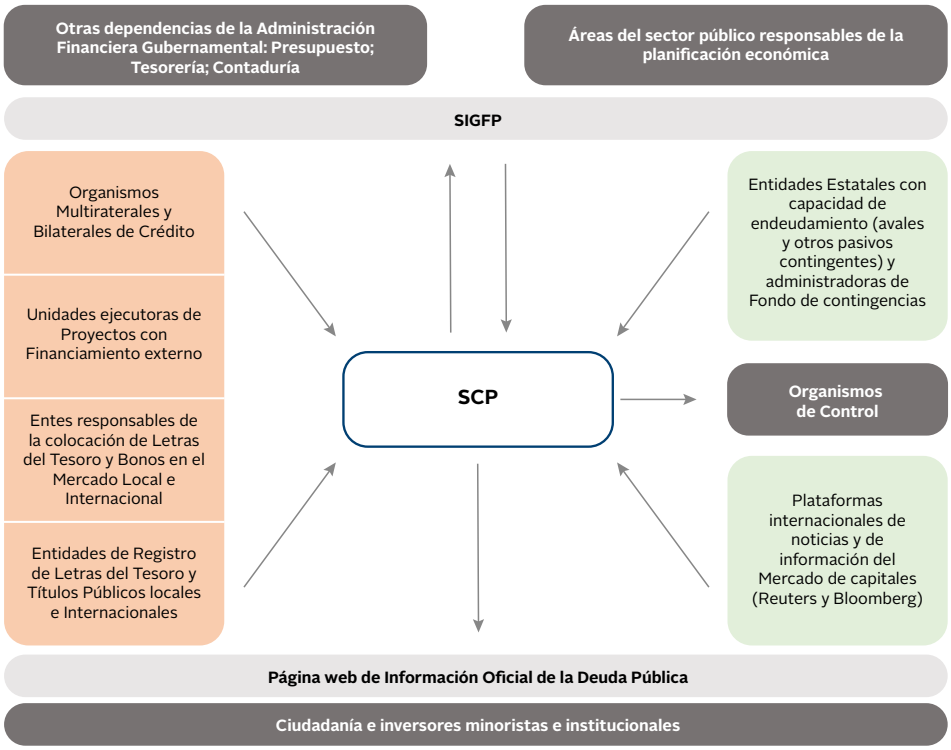
Dichos datos deben estar vinculados con cada una de las transacciones que ocurren diariamente en el ámbito de la Gestión de la Deuda Pública y permitir que, a partir de ese ingreso único, se generen automáticamente y en tiempo real todos los registros, estados y reportes sobre la ejecución presupuestaria, contable, fiscal y económica previamente establecidos como producto del SIGFP y del SCP, bajo los preceptos de:

- estándares internacionales contables, económicos y fiscales;
- principios reconocidos internacionalmente de Gestión de la Deuda Pública[10];
- requerimientos de las entidades de Control

2.2.9.2. Modelo conceptual del SCP. Principales usuarios y proveedores externos e internos de información

MODELO CONCEPTUAL DEL SUBSISTEMA DE CREDITO PÚBLICO (SCP)

Figura 2. Principales usuarios y proveedores de información



A continuación, se describen brevemente algunos de los principales flujos de información del SCP con usuarios y proveedores externos:

Para la instrumentación de la colocación de Títulos Públicos mediante subastas u otras modalidades en los mercados de capitales locales e internacionales, se intercambia

10 GUÍA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN GESTIÓN DE LA DEUDA https://documents1.worldbank.org/curated/en/934781468157531042/pdf/442680SPANISHoooooDeMPAGuideSpanish.pdf

información con el agente o ente responsable de la colocación, sobre las instrucciones de llamados a subasta, las ofertas recibidas y las decisiones de adjudicación de bonos o títulos públicos.

Las Entidades responsables del registro de Títulos-Valores locales e internacionales, son entidades autorizadas a prestar el servicio de registración en un sistema electrónico de representación de valores negociables mediante anotaciones en cuenta. Además pueden prestar los servicios de custodia y transferencia de valores negociables y pago de dichos valores

Con estas entidades se intercambia información sobre los beneficiarios de las colocaciones primarias y a los vencimientos de los servicios de los bonos, se instrumentan los pagos globales e instrucciones para la liquidación correspondiente

En el mercado de bonos globales, en general solo se registra a los bancos colocadores, no se incluye la información de beneficiarios de las colocaciones primarias

Con otras entidades públicas que dan lugar a pasivos contingentes originados en operaciones de crédito público garantizadas por la Nación, se intercambia información sobre la operación y si corresponde, la determinación de aportes al Fondo de Contingencias; durante la vida del préstamo se establece un flujo sobre los desembolsos y pagos efectuados y eventualmente la ejecución de garantías y contragarantías asociadas.

Con los Organismos Multilaterales de Crédito se intercambia información sobre las Políticas de financiamiento de los mismos, se suministra regularmente información estadística de la Deuda Pública y se concilian los estados contables de los préstamos.

Por otra parte, el SCP se nutre de las plataformas de información internacionales de noticias como Reuters y Bloomberg.

Como usuarios destacados del Sistema Informativo se destacan los Organismos de control externos e internos en correspondencia con la normativa vigente.

Por último, a través de la página web se informa sobre la situación de la Deuda Pública de la Nación a la ciudadanía en general, a los inversionistas y a la comunidad financiera local e internacional.

2.2.9.3. Flujos de Información entre SCP y SIGFP. Información que debe producir el SCP

a) Proceso: Estrategia y Planeación Financiera. Ley Anual de Presupuesto de Financiamiento y Servicios de la Deuda Pública. Programación de Caja del Financiamiento y Servicios de la Deuda

Descripción	Destino/usuario
Proponer estrategias de endeudamiento y política de crédito público de corto y mediano plazo y suministrar la siguiente información saldo de la deuda externa e interna, programación de desembolsos y de servicio de la deuda en distintos escenarios de tasas de interés y tipos de cambio. Simulaciones con base a distintas condiciones financieras y macroeconómicas comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas. Información sobre los mercados de capitales internos y externos (tasas de interés, tipos de cambio, calificación de riesgo soberano para distintos tipos de instrumentos, etc.)	Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo (MTDS) Programa Anual de Financiamiento (PAF)

Descripción	Destino/usuario
En el contexto del MTDS y del PAF, elaborar proyecciones con base a la deuda contratada (registrada) y las nuevas operaciones que se planean contratar, para producir la siguiente información: Programa de desembolsos de préstamos contratados en efectivo y/o en especie y de colocaciones de títulos públicos Programa de servicio de la deuda por acreedor, en moneda de origen y moneda nacional.	Formulación del proyecto de presupuesto anual, su financiamiento y de los servicios de la deuda
En el contexto del Presupuesto anual, elaborar proyecciones detalladas de: servicios de la deuda por acreedor, en moneda de origen desembolsos por operaciones de crédito público interno y externo,	Presupuesto de Caja (PAC)

b) Proceso: Gestión del financiamiento de la Nación en los mercados locales e internacionales, de acuerdo con las metas establecidas en el Plan Financiero.

Descripción	Destino/usuario
Las operaciones de Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Interno requieren producir la siguiente información: Calendario de subastas y las características del instrumento a licitar, realizar corte y publicación de resultados; realizar subasta no competitiva Acordar condiciones en colocaciones directas a entidades públicas En operaciones de manejo, solicitar autorización, concepto legal y de riesgo y emitir y tramitar resolución de autorización. Emitir los instrumentos y registrar las condiciones financieras en el Sistema de Información de la Deuda Pública Reportar operaciones a los Organismos de Control	Tesoro Agente Financiero Contaduría Gral. de la Nación Organismos de Control internos y externos
El Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Externo requiere producir la siguiente información: Condiciones financieras en los mercados internacionales Tramitar las autorizaciones correspondientes. Seleccionar bancos líderes de la emisión y suministro de información que requieran (Due Diligence). Preparar otros documentos de la emisión: prospecto de emisión, contrato de emisión (Underwriting Agreement), contratos de calificación, y cualquier otro documento requerido para la emisión. Coordinar la operación con los bancos líderes. Emitir títulos de deuda externa. Informar y coordinar con Tesorería el ingreso de los recursos netos de la operación Registro contable de las operaciones Reportar operaciones a los Organismos de Control.	Tesoro Agente Financiero Contaduría Gral. de la Nación

Descripción	Destino/usuario
El Financiamiento de la Nación con Organismos Multilaterales de Créditos, Bilaterales, y Proveedores requiere producir la siguiente información:	
Estudiar y analizar contrato de crédito - Consolidar aspectos legales y técnicos.	Tesorería
Afectación y control del cupo de endeudamiento	Agente Financiero
Si se requieren operaciones de manejo de deuda, solicitar dictamen legal y de riesgo, tramitar y emitir resolución de autorización	Contaduría Gral. de la Nación
Informar a la Tesorería para coordinar el ingreso de los fondos	
Registro contable de los desembolsos	
El trámite de autorización de Operaciones de deuda contingente de las entidades requiere producir la siguiente información:	
Características financieras de las operaciones autorizadas y (moneda, tasas de interés, plazos de amortización, índices de actualización).	Tesoro
Valoración de los pasivos contingentes provenientes de operaciones de crédito público en las que la Nación actúa como garante.	Contaduría Gral. de la Nación
Registro contable en Cuentas de Orden o en Notas	

c) Proceso: Administración de la deuda pública. Publicación de Estadísticas y Estados Financieros

Descripción	Destino/usuario
En el marco de los establecido en los puntos precedentes, la Administración de la Deuda Pública requiere producir la siguiente información:	
Determinación y registro contable del paso de Pasivos no Corrientes a Pasivos Corrientes	Registro contable
Calcular y registrar contablemente el “compromiso” presupuestario al comienzo del ejercicio.	Registro de la ejecución presupuestaria
Registrar contablemente el “devengado” presupuestario de la erogación.	
Emitir la “orden de pago” para la atención de los servicios financieros (amortización, intereses, comisiones y otros gastos de la deuda)	Contaduría Gral. de la Nación
Regularización y ajuste de la “orden de pago” por diferencias cambiarias	
Las estadísticas de la deuda pública requieren la siguiente información:	
Stock y servicios de la deuda del Gobierno Nacional, con detalles conforme a lo establecido en el SCN 2008 (ver punto 2.8 Estadísticas de la Deuda Pública y anexo 1)	Publicaciones estadísticas financieras

2.2.9.4. Flujos de Información entre SCP y SIGFP. Información que requiere el SCP

Las informaciones básicas que el SCP requiere del SIGFP son las siguientes:

Descripción	Proveedor
Proyectos y planes de inversiones y/o políticas sociales en el Sector Público Nacional cuyo financiamiento se esté tramitando ante los OMC	Oficina de Planeamiento
Información del Agente Financiero: Tipos de cambio con relación a las diferentes monedas de endeudamiento. Tasas de interés para los instrumentos con tasa de interés variable vigentes en los mercados locales e internacionales.	Agente Financiero
El Presupuesto anual aprobado (y sus modificaciones) de servicios de la deuda. Asignaciones presupuestarias para el pago de los servicios de amortización, intereses y otros gastos de la deuda pública	Dirección de Presupuesto
Estado de ejecución presupuestaria del servicio de intereses, comisiones y otros gastos de la deuda, por instrumento de deuda, discriminado por: Compromiso Devengado Ordenado Pagar Pagado	Dirección de Presupuesto
Órdenes de Pago pendientes de cancelación y pagos efectivamente realizados según información bancaria.	Tesoro
Estado de ejecución presupuestaria de proyectos financiados con préstamos de los OMC.	Dirección de Presupuesto
Cuentas de orden que registran las autorizaciones de endeudamiento.	Contaduría Gral. de la Nación
Cuentas de orden que registran las deudas avaladas por el Gobierno Nacional	Contaduría Gral. de la Nación.

2.2.9.5. Información complementaria que requiere el SCP

Complementariamente, como parte del proceso de administración propiamente dicho, el SCP requiere la siguiente información:

Descripción	Proveedor
"Avisos de desembolsos" de préstamos de los Organismos Multilaterales de Créditos.	OMC
"Avisos de vencimientos" o "Reclamo de Pago" enviado por los acreedores, para la conciliación con los registros propios.	OMC
Acceso a los registros de la deuda con los Organismos Multilaterales de Créditos, a través del sistema "*client connection*" o similares.	OMC
"Comisiones de compromiso" a pagar a los OMC por incumplimiento de las fechas programadas de los desembolsos	OMC
Tabla que vincula cada "número o código" con la cuenta presupuestal y contable.	Contaduría Gral. de la Nación

3. EL SUBSISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

3.1.1. El Subsistema de Crédito público en la Constitución Política de Colombia

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

> "(...)
>
> 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.
>
> (...)
>
> 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
>
> a) Organizar el crédito público;"

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

> "(...)
>
> 25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley."

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

> "(...)
>
> 3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales."

Artículo 295.

> "Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia."

3.1.2. Normas relevantes que regulan el sistema

3.1.2.1. Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Artículo 41: "DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. PARAGRAFO 20.":

> "se definen como OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO: las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales..."

3.1.2.2. Decreto Único Reglamentario 1068 del 26/05/2015. Versión integrada con sus modificaciones[11]. Última actualización: 24/12/2021

Entre otros aspectos, se definen las operaciones de manejo de la deuda pública que incluyen a las operaciones de Reprogramación o refinanciamiento de la deuda pública como así también a las de cobertura de riesgos financieros y a los pasivos contingentes provenientes de operaciones de crédito público, tal como se transcribe a continuación:

11 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893

ARTÍCULO 2.2.1.1.3. Operaciones de manejo de la deuda pública.

> "Constituyen operaciones propias del manejo de la deuda pública las que no incrementan el endeudamiento neto de la entidad estatal y contribuyan a mejorar el perfil de la deuda de la misma. Estas operaciones, en tanto no constituyen un nuevo financiamiento, no afectan el cupo de endeudamiento.
>
> Dentro de las anteriores operaciones se encuentran comprendidas, entre otras, la refinanciación, reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión o intercambio, sustitución, compra y venta de deuda pública, los acuerdos de pago, el saneamiento de obligaciones crediticias, las operaciones de cobertura de riesgos, la titularización de deudas de terceros, las relativas al manejo de la liquidez de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y todas aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se desarrollen. Las operaciones de intercambio o conversión de deuda pública se podrán realizar siempre y cuando tengan por objeto reducir el valor de la deuda, mejorar su perfil o incentivar proyectos de interés social o de inversión en sectores prioritarios."

ARTÍCULO 2.4.2.1. Pasivos contingentes provenientes de operaciones de crédito público.

> Para los efectos del presente título se entiende por pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, que surgen a cargo de las entidades descritas en el artículo siguiente, cuando estas actúen como garantes de obligaciones de pago de terceros.
>
> El trámite, celebración y ejecución de estas operaciones se someterá a las reglas del parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, sus disposiciones reglamentarias y las normas que las modifiquen o adicionen, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo 14 de la Ley 185 de 1995, para las contragarantías respecto del otorgamiento de créditos financiados con ingresos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y de la garantía por parte de la Nación, y de los demás requisitos previstos en las disposiciones legales vigentes

3.1.2.3. Ley 448 de 1998[12]: Pasivos Contingentes

Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 3800 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

12 https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-358723_leyes_03.pdf

3.1.2.4. Ley 185 de 1995 (Reglamentada Parcialmente por el Decreto 423 de 2001)

Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias del sector público, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones como ser los requisitos indicados para las contragarantías respecto del otorgamiento de créditos financiados con ingresos incorporados en el Presupuesto General de la Nación establecidos en el artículo 14 que se transcribe a continuación:

Artículo 14.

> "Para el otorgamiento de créditos financiados con ingresos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y de la garantía por parte de la Nación, las entidades estatales deberán constituir las garantías y contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> En ningún caso la Nación podrá otorgar créditos de presupuesto o garantizar obligaciones de pago de entidades estatales que no se encuentren a paz y salvo en sus obligaciones de pago derivadas de operaciones de crédito público y sus asimiladas, de operaciones de manejo de deuda con la Nación, ni podrá extender su garantía a operaciones ya contratadas, si originalmente fueron contraídas sin garantía de la Nación."

3.1.2.5. Resolución 4.778 del 19/12/19[13]

Establece la metodología para la valoración de pasivos contingentes provenientes de operaciones de crédito público en las que la Nación actúa como garante, y para el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Crédito Público

3.2.1. Misión funcional de la DGCPTN y de las principales subdirecciones vinculadas con el Subsistema de Crédito Público

El Decreto 4712 de 2008[14], *modificado por el Decreto 2384 de 2015,* cambia la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en su Artículo 33 establece las funciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y de las Subdirecciones vinculadas con el Subsistema de Crédito Público, cuya síntesis se observa a continuación:

> ***Subdirección de Financiamiento Interno de la Nación*** (Art 34) Estructurar la colocación de deuda, ejecutar la estrategia, administrar

13 https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-4778-2019-830515517

14 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66352

el Programa de Creadores de Mercado y ejecutar operaciones de manejo de deuda interna de la Nación. Asesorar a las entidades del estado y Expedir deuda pública para reconocimiento de Sentencias, Conciliaciones o Convenios de Concurrencia

Subdirección de Financiamiento Externo de la Nación (Art 35): Desarrollar la Estrategia de Financiamiento Externo de la Nación, emisión de Bonos, y operaciones de Manejo de Deuda en Mercados Internacionales. Relaciones con las calificadoras de Riesgo. Proponer la estrategia de acercamiento de la Nación agentes del mercado de capitales, inversionistas y otros participantes. Suministrar la información macroeconómica, fiscal y de deuda pública que requieran los agentes del mercado de capitales, los inversionistas y otros, Coordinar las ruedas de negocios y demás reuniones con agentes del mercado de capitales Analizar la documentación y realizar los trámites para la contratación por parte de la Nación de las calificadoras de riesgo cuando a ello haya lugar.

Subdirección Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos (Art 36): Obtención de financiamiento para los proyectos con recursos provenientes de la banca multilateral, gobiernos, banca de fomento y banca comercial. Gestión de pagos de aportes de capital y contribuciones a los OFI. Asesorar a las entidades estatales diferentes de la Nación en la gestión, negociación, celebración y modificación de las operaciones de crédito público**.**

Subdirección de Financiamiento de Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera (Art 38): Facilitar el acceso de Entidades Estatales a instrumentos de financiamiento alternativos al mercado de capitales y a la financiación con Organismos Multilaterales. Saneamiento de la deuda de Entidades Estatales con la Nación derivadas de Operaciones de Crédito Público. Procedimientos necesarios para la recuperación de cartera. Seguimiento a los contratos de garantía y de contragarantía de los Créditos garantizados por la Nación

Subdirección de Riesgo (Art 40): Acompañamiento en la definición de la composición óptima de la deuda por riesgos de mercado (monedas y tasas de interés) y refinanciación. Analizar las necesidades de financiación, garantizando la minimización de la volatilidad y el costo de la deuda. Cálculo de riesgo de contraparte y asignación de cupos para entidades, Implementación de mejores prácticas sobre seguridad de la información y riesgos asociados a los procesos; Identificación de riesgos asociados a eventos de contingencia.

Subdirección de Operaciones (Art 41): Administrar el Sistema de Información de la Deuda Pública; preparar y presentar la información y análisis estadístico; administrar la información para la preparación

del balance consolidado y estados financieros; orientar la incorporación en el SisDP de las operaciones autorizadas y contratadas relacionadas con crédito público; definir el monto de las apropiaciones para el servicio de deuda de la Nación, la programación y proyección de los recursos de las operaciones de crédito público que deban ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación; administrar la programación de pagos del servicio de la deuda de la Nación elaborar y tramitar los documentos de instrucción de pago; verificar el cumplimiento de los empréstitos de las entidades estatales que cuenten con garantía de la Nación.

3.2.2. Estructura organizativa básica de la DGCPTN[15]

15 https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AcercadelMinisterio/pages_estructuraorgnica

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra

3.3.1. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cabeza de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, elaboró para la vigencia 2018 – 2022 un nuevo modelo de políticas para la gestión de la deuda enfocado en la dinámica de los fundamentales macroeconómicos y la coyuntura fiscal. La Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo tiene como fin optimizar el manejo de los recursos financieros de la Nación, de cara a un mercado de capitales cada vez más sofisticado que demanda mayor claridad en los objetivos y herramientas de financiación del Gobierno Nacional Central.

3.3.2. Plan Financiero

Dentro del Plan Financiero que anualmente publica la Dirección General de Política Macroeconómica y sus correspondientes actualizaciones, se encuentra la estimación de las necesidades de financiamiento del GNC y la previsión de las Fuentes y Usos del GNC del año en curso, a partir de cifras proyectadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Entre otros aspectos, se establecen el déficit a financiar, la composición de las necesidades de financiamiento, las amortizaciones y pago de obligaciones y la estrategia de financiación en cuanto a la composición de deuda en moneda local y extranjera.

Dentro de la composición de fuentes de financiamiento a utilizar se incluyen: desembolsos de deuda interna a través de Títulos de Tesorería TES, fuentes externas de financiamiento a través de emisiones en el mercado internacional de capitales y préstamos con los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales, operaciones activas y pasivas de tesorería y la variación neta de la disponibilidad de caja, entre otras.

Por otra parte se indica el impacto de la Deuda Pública en el ejercicio en porcentaje del PIB y las causas de las variaciones con respecto a ejercicios anteriores.

3.3.3. Financiamiento del déficit de acuerdo con los requerimientos presupuestales, la estrategia y el plan financiero

La estrategia de financiamiento de la República de Colombia se sustenta en una amplia diversificación de fuentes, prestatarios, alianzas estratégicas e inversionistas locales y extranjeros.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) gestiona la emisión y colocación de títulos en los mercados de capitales locales e internacionales, la contratación de préstamos y las operaciones de manejo de deuda que mejoren el perfil de la deuda del Gobierno Nacional, de acuerdo con los documentos de Estrategia y Planeación Financiera del ejercicio y el Presupuesto aprobado por el Congreso.

3.3.4. Sistema de Información de la Deuda Pública

El Sistema de Información de la Deuda Pública – SisDP que administra la DGCPTN, permite un adecuado registro e información de las transacciones que forman parte de la Deuda Pública. Este sistema funciona en forma independiente y vuelca su información al SIIF en forma periódica mediante el uso de archivos planos.

El SisDP cuenta con los datos contractuales y la información financiera del universo de las operaciones de endeudamiento vigentes del Gobierno Central.

No existe interfaz automática entre los sistemas SisDP (DGCPTN) – SIIF (MHCP), que vincule el flujo de Información presupuestal y contable de Gastos e Ingresos de la Deuda Pública, se observa falta de interoperabilidad con los demás sistemas que intervienen en el proceso de endeudamiento.

El ingreso de datos al SIIF Nación es realizado periódicamente en forma manual. Persiste un alto uso de archivos planos, hojas de cálculo y correos electrónicos para realizar funciones cruciales y frecuentes en el SisDP, lo que implica altas cargas operativas, una mayor frecuencia de errores y los necesarios ajustes y reprocesos.

3.3.5. Atención en tiempo y forma de servicios de la deuda pública

La República de Colombia cumple en tiempo y forma con el pago de sus obligaciones crediticias, aún en coyunturas complejas a nivel externo o interno.

Sin embargo, los procesos internos de cargue de información al SIIF son manuales, lo cual impide vincular en tiempo real las operaciones de Deuda Pública, por esa razón el SisDP opera como una plataforma tecnológica de apoyo, operando en forma aislada sin que fluya automáticamente la información presupuestal y contable de los ingresos por endeudamiento y pagos por los servicios de la deuda.

La información que genera el SisDP, constituye el insumo para registrar la información de deuda pública en el sistema SIIF. La carga de esta información se registra mediante archivos planos, por tipo de movimiento u operación. Se destaca que la única operación que se registra directamente en el SIIF es la emisión del Documento de Instrucción de Pago – DIP.

3.3.6. Evaluación, control y registro de los pasivos contingentes

La República de Colombia mediante la Ley 448 de 1998 ha instituido los mecanismos para la evaluación y control de los pasivos contingentes proveniente de operaciones de crédito público garantizadas por la Nación, definiendo como obligaciones contingentes las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, que surgen a cargo de la Nación cuando esta actúa como garante de las obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales

A tales efectos en su Artículo 1º determina que la Nación, las Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden deberán incluir en sus presupuestos

de servicio de deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a su cargo.

A su vez en el Artículo 20. crea el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la fiduciaria La Previsora y en la Resolución 4.778 del 2019 establece la metodología para la valoración de los pasivos contingentes provenientes de las operaciones de crédito público en las que la Nación actúa como garante y para el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, que debe efectuar la entidad estatal que requiera dicha garantía de la Nación.

3.3.7. Canal formal de entrega de información y contacto con los mercados locales e internacionales (Investor Relations Colombia -IRC-)

El canal "Investor Relations Colombia" tiene como objetivo entregar oportunamente información de deuda pública y fiscal de la Nación relevante para la toma de decisiones de inversión en el país. Asimismo, se busca, fomentar la participación de inversionistas a través de "*road shows*", reuniones bilaterales, conferencias telefónicas, reuniones anuales de organismos multilaterales y demás eventos en los que participa la República de Colombia representada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

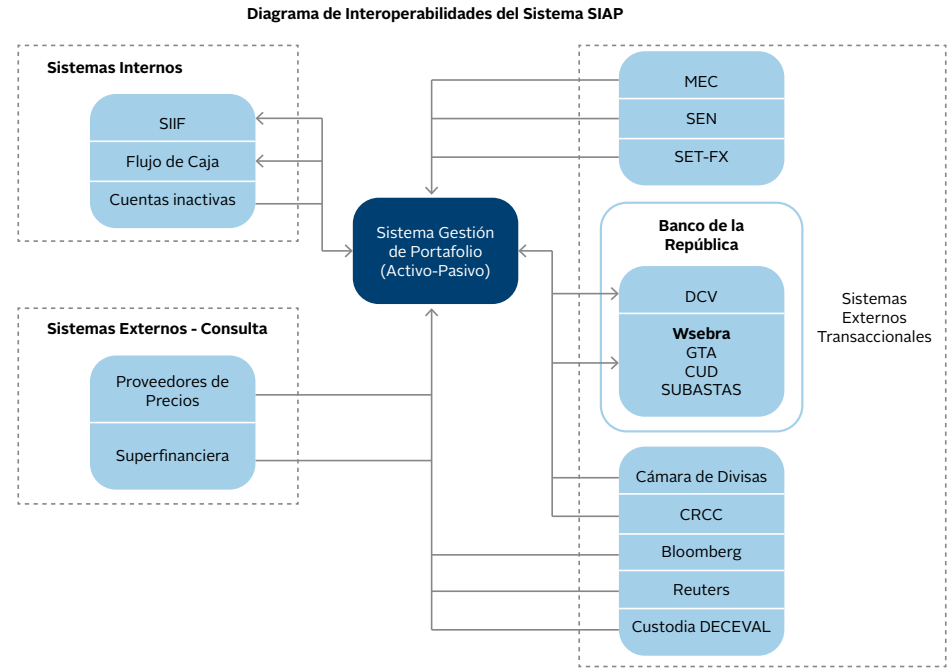
3.3.8. Proceso de Implementación de un Sistema Integrado de Activos y Pasivos

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha decidido iniciar un proceso público de selección para reemplazar algunos de los sistemas y aplicativos existentes por un nuevo sistema integrado de activos y pasivos, proceso que hasta el presente no se ha podido materializar.

El documento "Requerimientos de la DGCPTN para el desarrollo del Sistema Integrado de Activos y Pasivos – SIAP" contiene un diagrama de interoperabilidades y conexiones que se transcribe a continuación y que representa un punto de referencia ideal para el diseño de las interoperabilidades que integran las propuestas de reforma que se transcriben en el punto 4.3 de este documento.

La DGCPTN está revisando si implementa este manejo integrado en conjunto, es decir en un solo sistema, o en serie, por ejemplo avanzando primero con los activos y operaciones de Tesorería.

Figura 3. Interoperabilidades y Conexiones SIAP



3.4. Productos que Genera el Subsistema de Crédito Público

3.4.1. Pasivos Financieros de Mediano y Largo Plazo Administrados por la DGCPTN

3.4.1.1. Títulos de Tesorería -TES- Clase B.

La estrategia de financiamiento en el mercado de capitales doméstico se centra en la colocación eficiente de Títulos de Tesorería – TES de Largo Plazo.

Las Subastas de TES Clase B se realizan de acuerdo a un calendario anual publicado al inicio de cada vigencia fiscal, alternando la colocación de los títulos denominados en UVR y TES denominados en pesos.

Las subastas tienen una opción no competitiva. A través de esta opción no competitiva, la Nación realiza colocaciones adicionales de TES que contribuyen al cumplimento de la meta anual de financiamiento de acuerdo al Plan Financiero.

3.4.1.2. Cuentas Inactivas

Los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hayan permanecido inactivas por un periodo mayor a un año y no superen in determinado valor preestablecido, se transfieren por las entidades financieras tenedoras, a título de mutuo a la Nación - Ministerio

de Hacienda y Crédito Público– Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con el fin de financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Cuando el titular del depósito solicite la activación o la cancelación del saldo inactivo ante la entidad financiera, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional reintegrará al prestamista la suma correspondiente con los rendimientos respectivos, de acuerdo con los intereses que el depósito devengaba en la entidad financiera como cuenta inactiva, de conformidad con las disposiciones vigentes.

3.4.1.3. Títulos de Solidaridad -TDS-

El artículo 10 del Decreto Legislativo 562 de 2020, creó una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad – TDS. Por su parte, el parágrafo del artículo 20 del mismo decreto, dispuso que los TDS fueran administrados por el Depósito Central de Valores – DCV del Banco de la República.

Los TDS son títulos de deuda pública a la orden, libremente negociable; de un año de plazo contado a partir la fecha de su emisión, prorrogable parcial o totalmente, en forma automática, por periodos iguales y devengan un rendimiento que refleja condiciones del mercado de deuda pública interna de corto plazo.

Están obligados a suscribir Títulos de Solidaridad en el mercado primario los establecimientos de crédito, en diversos porcentajes. El valor total del capital será pagado en la fecha vencimiento del plazo del título.

3.4.1.4. Bonos Globales

En materia de financiamiento en el mercado de capitales externo se busca cumplir con 4 objetivos básicos:

- obtener el financiamiento externo en las mejores condiciones,
- contribuir con la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo,
- manejar los diferentes riesgos de su portafolio y;
- diversificar la base de inversionistas.

En ese sentido, la Nación ha mantenido una gestión proactiva de sus fuentes de financiamiento en el mercado de capitales externo, previendo cambios adversos y buscando aprovechar las mejores condiciones de financiamiento.

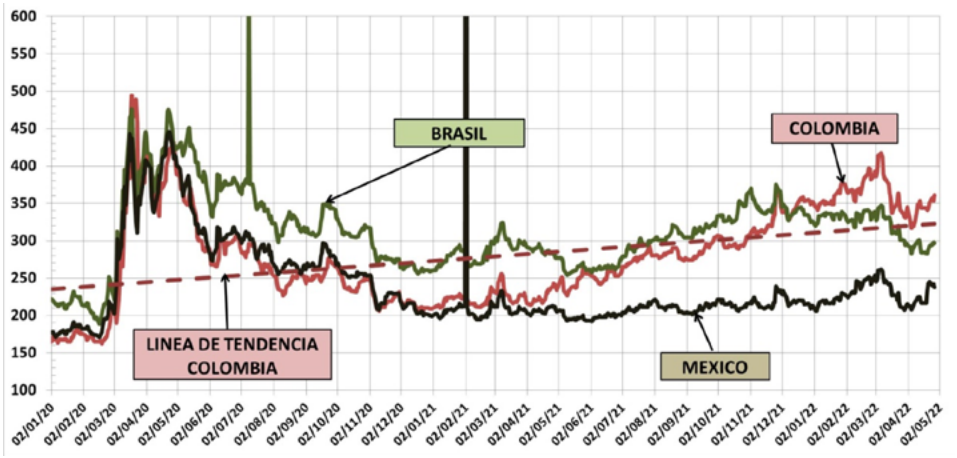
Teniendo montos de emisión relativamente bajos en comparación a los montos de financiamiento interno, la emisión de bonos en los mercados internacionales es mucho más táctica en el sentido de que no existe un programa de emisión periódica que distribuya los montos a emitir durante el año.

En cuanto a plazos, la política de emisión ha estado en línea con los estándares a nivel mundial para emisores soberanos frecuentes, concentrándose principalmente en los plazos de 10 y 30 años. Las emisiones a 10 y 30 años, especialmente la primera, son relevantes también desde la perspectiva de los demás emisores colombianos en la medi-

da que provee una referencia tanto para las compañías con participación estatal como a sub-nacionales y emisores privados, cuyo acceso al mercado es cada vez más frecuente.

En ese sentido se adjunta la evolución del Riesgo-país de Colombia y su comparación con otros países de la región (Brasil y México) en el periodo enero 2020 hasta la actualidad.

Figura 4.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de J. P. Morgan

3.4.1.5. Créditos Multilaterales y Bilaterales

Colombia ha mantenido importantes relaciones de financiamiento con los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales en las últimas décadas, así como con organismos internacionales de fomento, de acuerdo con sus necesidades y política de financiación, y sus perspectivas de crecimiento y desarrollo.

Esto le ha permitido la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos y agendas de política prioritarios que han contribuido al desarrollo del país. La diversificación de las fuentes de financiamiento forma parte de la estrategia de deuda del Gobierno Nacional. En este sentido, los bancos de desarrollo han realizado un aporte importante al cumplimiento de este objetivo, lo cual ha permitido diversificar el riesgo y disminuir la vulnerabilidad frente a un cierre de los mercados externos.

En consecuencia, la deuda contratada con bancos de desarrollo le ha permitido a la Nación obtener plazos totales que oscilan entre 10 y 40 años, amplios períodos de gracia, tasas fijas y variables, y créditos en euros y dólares. Adicionalmente, el acompañamiento técnico permanente de especialistas y expertos ha sido fundamental en la estructura y puesta en marcha de proyectos y políticas públicas estratégicas con los más altos estándares de calidad y buenas prácticas.

En virtud de lo anterior, estos organismos financieros proveen recursos para el cumplimiento del Plan Financiero en cada vigencia a través de dos formas: i) financiamiento

de proyectos específicos del Presupuesto General de la Nación, bajo la modalidad denominada créditos de destinación específica, y ii) financiamiento general, sin especificar el rubro de gasto, pero en reconocimiento a agendas de reformas e implementación de políticas en determinados temas; estos últimos denominados créditos de libre destinación y apoyo presupuestario.

3.4.2. Estados Financieros del Tesoro Nacional y Deuda Pública

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) confecciona Estados Financieros al cierre de cada Ejercicio, con base a los registros de los libros de contabilidad en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación- SIIF.

La DGCPTN a partir 1 de enero de 2022 inicio la unificación de las unidades contables del Tesoro Nacional y Deuda Pública; a través de la Resolución No. 064 del 30 de marzo de 2022, "(...) se modifican procedimientos contables del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo, por la combinación de operaciones del Tesoro Nacional y Deuda Pública Nación en una entidad contable pública".

3.4.3. Perfil de deuda pública

El perfil de la deuda pública del GNC, se publica detalladamente en la página web del MHCP[16]. A continuación y a modo indicativo se observa una tabla resumen y gráficos correspondientes a la última publicación de fecha de corte 31/01/2022, información que brinda un panorama general del perfil de la deuda pública de Colombia a la fecha:

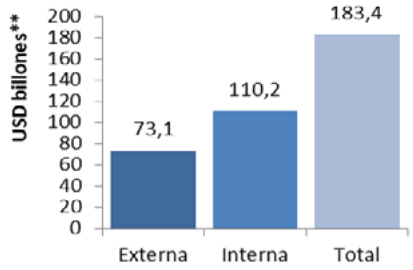
Fuentes	COP millones	USD millones	
TES Corto y Largo Plazo	401.183.561	100.734	54,9%
Bonos Externos	141.868.918	35.622	19,4%
BID	40.883.813	10.266	5,6%
BIRF	52.092.039	13.080	7,1%
CAF	10.451.130	2.624	1,4%
Pagarés de Tesorería	26.283.914	6.600	3,6%
Otros Deuda Interna [17]	11.594.916	2.911	1,6%
Otros Deuda Externa [18]	45.867.023	11.517	6,3%

16 https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs/pages_Deuda/perfildeudapblicagnc/perfildeudapblicagnchistorico

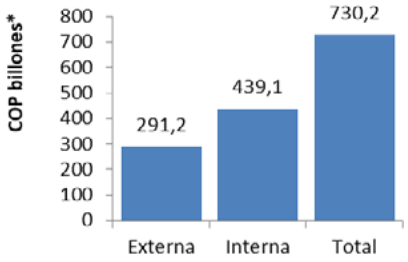
17 Correspondientes a pagarés del FONPET (FOME), Bonos de Paz, Bonos de Seguridad, Bonos Educativos de Universidades y Cuentas Inactivas

18 Incluye pagarés del FAE (FOME), créditos contratados con Bancos Comerciales, Gobiernos, Banca de Fomento, Proveedores entre otros.

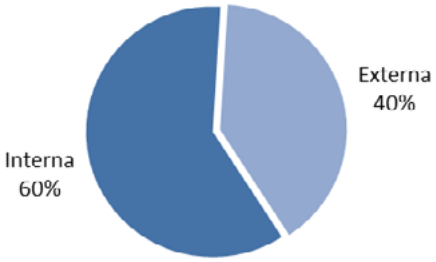
Perfil de deuda pública



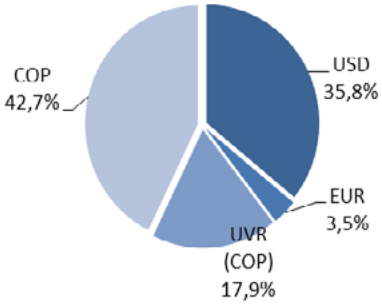
Saldo en COP



Resumen por tipo de deuda



Composición por moneda



3.4.4. Programa de Creadores de Mercado para títulos de deuda pública

El Programa de Creadores de Mercado es el canal de colocación de títulos de deuda en el mercado de capitales interno. Este programa es regulado y monitoreado por la SubFIN y está conformado por los Creadores de Mercado, encargados de comprar, comercializar y estudiar la deuda pública de la Nación.

El Programa de Creadores de Mercado tiene dos objetivos específicos: garantizar el financiamiento del PGN, a través de la colocación primaria de títulos de deuda pública de largo plazo, de acuerdo con el Plan Financiero y la estrategia de deuda, y proveer liquidez al mercado secundario de títulos de TES de largo plazo.

3.4.5. Emisión de títulos en el mercado interno para atender obligaciones de la Nación

En el proceso de financiamiento de la Nación en el mercado de capitales interno, también se emiten otros títulos, a fin de atender obligaciones propias de la Nación, algunas con impacto presupuestal desde su emisión como el caso de los bonos de valor cons-

tante y bonos de cesantías (bonos destinados a atender obligaciones pensionales de las universidades públicas), bonos agrarios y otras con impacto presupuestal al vencimiento de sus intereses o amortizaciones de capital, como en el caso de los títulos emitidos para atender sentencias, conciliaciones judiciales o laudos arbitrales de establecimientos públicos que formen parte del PGN, pérdidas del BR o para cancelar obligaciones pendientes del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, FEPC.

3.4.6. Programa de Bonos Verdes

De acuerdo con la Ley 2073 de diciembre de 2020, el MHCP es el encargado de elaborar y adoptar los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación.

Consecuentemente, la Resolución 1687 del 19 de julio de 2021 del MHCP, adopta el "Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos de Colombia" y de esta manera:

a) ratifica el compromiso con la promoción de mecanismos de finanzas sostenibles avanzando en la emisión de bonos verdes como una herramienta de política pública, que permita canalizar recursos hacia iniciativas verdes, promueva la participación de otros emisores colombianos en el mercado de bonos verdes y amplíe la base de inversionistas en los mercados de capitales

b) reafirma el compromiso de Colombia con la gestión ambiental y el desarrollo sostenible; y

c) se alinea con la normativa ambiental del país y hacia futuro con la Taxonomía Verde de la Nación

El 28 de octubre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público completó con éxito las emisiones de bonos verdes soberanos previstas dentro del plan financiero de 2021.

La segunda y última subasta del año de Títulos de Tesorería (TES) Verdes 2031 se realizó por $650.000 millones, lo cual lleva el monto total de la emisión a $1.49 billones en 2021. El monto total emitido es $514.000 millones menor al portafolio de gastos verdes elegibles de $2 billones. La tasa de corte de la subasta fue de 7,877% para los TES Verdes 2031, lo que representó una diferencia de 15 puntos básicos frente a la tasa de 8.025% de los TES 2031 convencionales en el mercado secundario.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

4.1.1. Políticas y estrategias de financiamiento claras y transparentes.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaboró para la vigencia 2018 – 2022 el documento "ESTRATEGIA DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA DE MEDIANO PLAZO", sustentado en los fundamentos macroeconómicos y la coyuntura fiscal.

El documento responde a las mejores prácticas internacionalmente reconocidas y plantea como objetivo optimizar el manejo de los recursos financieros de la Nación, de cara a un mercado de capitales cada vez más sofisticado, que demanda mayor claridad en los objetivos y herramientas de financiación del Gobierno Nacional Central

4.1.2. Gestión eficiente de activos y pasivos financieros

Se advierten avances importantes en el desarrollo del mercado de capitales local, a través de la ejecución de políticas modernas y eficientes entre la gestión de deuda y tesorería

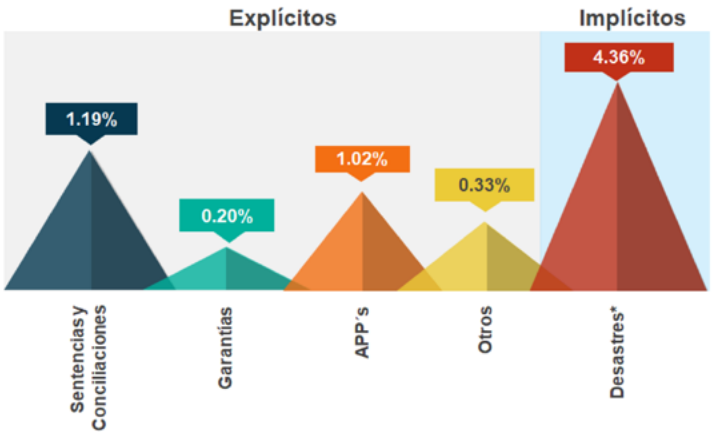
Complementariamente, Colombia se ha caracterizado por honrar en tiempo y forma el pago de sus obligaciones por servicios de la Deuda Pública. Parte de este logro se debe a la prudencia de mantener una reserva de caja adecuada que minimiza el riesgo de liquidez y garantiza el pago oportuno de las obligaciones de corto plazo, en especial, el servicio de la deuda.

4.1.3. Evaluación y control de los pasivos contingentes

La República de Colombia cuenta con un sistema de valoración y control de los Pasivos Contingentes, en función del posible impacto y la probabilidad de ocurrencia del evento. Dicho sistema le permite evaluar los riesgos fiscales implícitos que pueden generarse por eventos exógenos o endógenos, tal como se observa en el siguiente gráfico que refleja la situación a abril/2022[19]:

19 Fuente: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_Riesgos/pasivoscontingentes

Figura 5.



4.1.4. Nivel de funcionarios públicos en áreas centrales

Los productos y los resultados de la gestión de la DGCPTN demuestran el alto grado de profesionalismo del personal responsable de las distintas áreas de la Dirección.

4.2. Debilidades

4.2.1. Fragmentación conceptual, funcional y/o tecnológica entre la mayoría de los sistemas y aplicativos

El manejo no integrado de la información presupuestal, contable y estadística de la deuda pública afecta la calidad y oportunidad de esta, concepto que se ratifica en los siguientes comentarios recogidos en informes y documentos recientes, que se han referido específicamente al tema:

(…) Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos hasta la fecha, ha persistido una fragmentación conceptual, funcional o tecnológica entre la mayoría de los sistemas y aplicativos, algunos de los cuales tienen además riesgo de obsolescencia.[20]

(---) El manejo desintegrado de activos y pasivos financieros de la Nación y de las entidades públicas, dificulta la gestión de la Dirección y el cumplimiento de sus objetivos, y el apoyo a otras entidades y políticas del sector público, como la Reforma de la Gestión Financiera Pública y la Reingeniería de las Finanzas Públicas.[21]

20 Fuente: "PREFACIO" ANEXO 3- Sistema Integrado de Activos y Pasivos – SIAP – Contexto y Requerimientos para Proveedores DGCPTN.

21 Fuente: "RESUMEN EJECUTIVO" ANEXO 3- Sistema Integrado de Activos y Pasivos – SIAP – Contexto y Requerimientos para Proveedores DGCPTN

EL uso del SIIF presenta lo siguiente: No cuenta con un macroproceso que permita registrar el sistema operativo de Deuda Pública, razón por la cual, se hace uso de una plataforma tecnológica de apoyo, que en actualidad se denomina Sistema de Deuda Pública – SISDP.. [22]

4.2.2. Falta de interoperabilidad con los demás sistemas que intervienen en el proceso de endeudamiento

No existe interfaz entre los sistemas SisDP (DGCPTN) – SIIF (MHCP) y Sistema de Flujo de Caja, que vincule automáticamente el flujo de Información presupuestal y contable de Gastos e Ingresos de la Deuda Pública.

El ingreso de datos al SIIF Nación es realizado en forma manual. Persiste un alto uso de archivos planos, hojas de cálculo y correos electrónicos para realizar funciones cruciales y frecuentes en el SisDP, lo que implica altas cargas operativas, una mayor frecuencia de errores y necesarios ajustes o reprocesos.

4.2.3. El Sistema de Información de la Deuda Pública (SisDP) no se ajusta plenamente a las prácticas internacionalmente reconocidas para la gestión eficaz de la Deuda Pública

Las "Directrices para la gestión de la deuda pública", Fondo Monetario Internacional -Banco Mundial (2001) establecen, entre otras recomendaciones:

"las actividades de gestión de la deuda estarán respaldadas por un sistema fidedigno y completo de gestión de la información con las debidas salvaguardias (...) *para mejorar la calidad de la información presupuestaria y la transparencia de las cuentas financieras públicas"*

(..) "el sistema de información deberá captar todos los flujos de caja pertinentes y estar plenamente integrado en el sistema de contabilidad del gobierno"

El flujo de Información que se genera en el SisDP por el registro de pagos de los servicios de la deuda no cuenta con capacidad para establecer una interfaz automática con ninguno de los otros sistemas involucrados.

La única integración automática al SIIF Nación se produce cuando el SisDP genera un DIP (Documento de Instrucción de Pago) con el total a pagar, que es enviado por interfaz al SIIF Nación.

4.2.4. Disparidad en la información financiera de la Deuda

Estados de deuda generados por distintas Instituciones publicadas por la DGCPTN, la CGR y el BANREP presentan diferencias metodológicas, que repercuten en resultados dispares y en la pérdida de confiabilidad en las cifras publicadas.

22 Fuente: ESTADOS FINANCIEROS DEUDA PUBLICA NACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2020.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Diseñar e implementar un macroproceso de Administración de la Deuda Pública que garantice la interoperabilidad del Sistema de Información de la Deuda Pública con el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública y otros subsistemas que intervienen en la gestión del endeudamiento público

La propuesta del diseño e implementación del macroproceso de Administración de la Deuda Pública, se sustenta en la revisión que está realizando la DGCPTN de la implementación parcial o en etapas del SIAP.

En dicho contexto, se propone avanzar en una primera etapa que contemple el manejo de los pasivos del Gobierno Nacional Central, orientada a registrar las transacciones de las operaciones de la Deuda Pública, con un alto grado de interoperabilidad con el resto de los sistemas que intervienen en la Gestión Financiera Pública y compuesta por una serie de propuestas específicas que se describen en los puntos 4.3.1.1 a 4.3.1.3.

Dicha etapa debería incluir, entre otros aspectos, la integración del software de administración de portafolio "PORFIN", cuyas funcionalidades fundamentales soportan las operaciones de activos y pasivos de Tesorería.

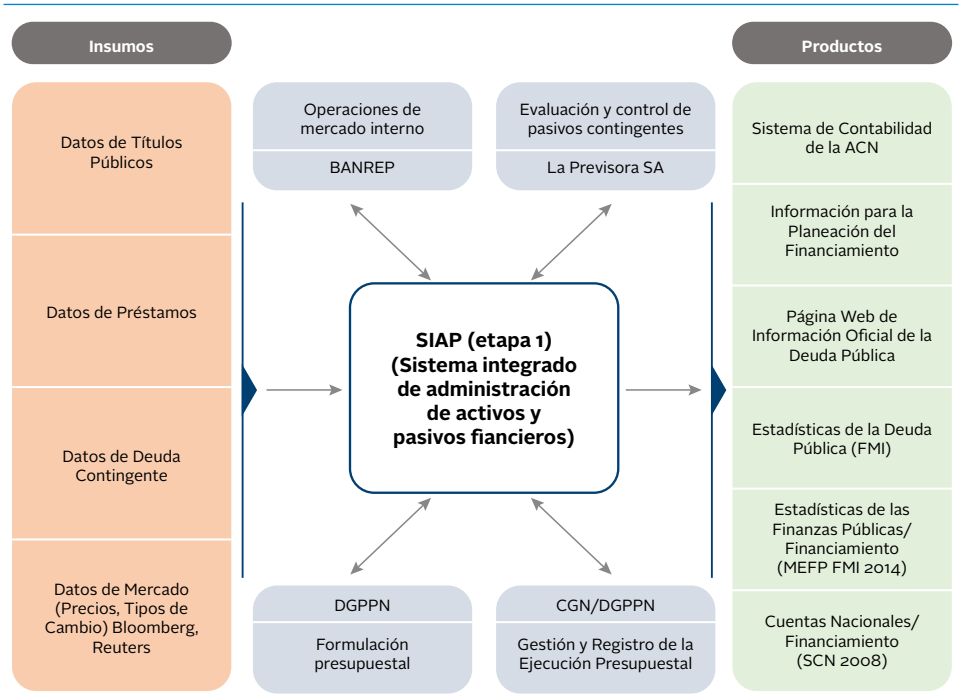
El modelo consiste básicamente en que, a partir de la premisa del "Registro único de datos y transacciones del universo de las operaciones de financiamiento", el SIAP interopere con el resto de los sistemas, con la confiabilidad e integridad de la información, que responda a los requerimientos del SIGFP.

Por otra parte el modelo que se propone contempla la generación automática de estadísticas de la deuda pública, en el marco de lo establecido en el Manual "Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios. FMI"[23].

La implementación de dichas propuestas requiere, desde el punto de vista normativo, la revisión y ajuste del Decreto 4712 de 2008**,** modificado por el Decreto 2384 de 2015, que establece las funciones de las Subdirecciones vinculadas con el Subsistema de Crédito Público e implica modificaciones sustantivas en el flujo de información que surjan desde y hacia los registros centralizados en el SIAP.

En el siguiente esquema se observa la propuesta de los principales componentes e interrelaciones del SIAP en su primera etapa, para el cumplimiento de los objetivos definidos para el Subsistema de Crédito Público:

23 Guía para compiladores y usuarios. FMI. Segunda edición revisada 2.013



4.3.1.1. Garantizar la Interoperabilidad en la formulación presupuestal de la Deuda Pública

La propuesta consiste básicamente en la Integración del proceso de formulación del presupuesto del endeudamiento público al Presupuesto Nacional, a partir de los registros del SIAP, conforme los clasificadores presupuestales y a las normas de la DGPPN.

4.3.1.2. Garantizar la Interoperabilidad en la ejecución presupuestal de la Deuda Pública.

La propuesta consiste básicamente en la integración del flujo de información del proceso de ejecución del presupuesto de recursos y pagos de servicios de las operaciones de endeudamiento público, a partir de los registros del SIAP para la atención en tiempo y forma de los servicios de la deuda, en coordinación con el Tesoro y con los restantes sistemas de la GFP.

4.3.1.3. Dotar de interoperabilidad con el SIGFP al proceso de evaluación y control de pasivos contingentes en coordinación con el Fondo de Contingencias Fiscales.

En el marco de lo establecido en la Ley 448 de 1998 y sus normas complementarias, la propuesta consiste en dotar al SIAP de las necesarias interoperabilidades con el Fondo de Contingencias Fiscales, administrado por la fiduciaria La Previsora S.A., a los efectos de contar con información de la situación de los pasivos contingentes y efectuar los registros en el SIGFP conforme a las normas y procedimientos que establezca al respecto la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Básicamente el flujo de información entre el SIAP y las entidades que intervienen en el proceso de evaluación y control de pasivos contingentes, en particular con el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, consiste en:

1. Valoraciones aprobadas por la Dirección General de Crédito Público de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales y Plan de Aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.
2. Aportes realizados por las Entidades Estatales, aportes del Presupuesto Nacional y otros recursos.
3. Seguimiento periódico de la evolución de los riesgos cubiertos por el mencionado Fondo y determinación del incremento o disminución de los aportes que fueren necesarios, de conformidad con las disposiciones y variaciones presupuestales.
4. Reconocimiento de la contingencia: declaración de la entidad estatal aportante de la ocurrencia de la contingencia, así como su monto. Inclusión en la base de datos de la Dirección de Crédito Público, como deuda pública cuando se reconozca la ocurrencia de la contingencia.
5. Iniciación, por los canales pertinentes, y registro de las operaciones dirigidas a la repetición de las sumas pagadas por el Gobierno Central por la ejecución de la garantía.
6. Pago de las obligaciones contingentes que contraigan las entidades alcanzadas por el régimen
7. Límite anual de autorizaciones, sectores y montos asignados a cada uno de ellos para comprometer vigencias futuras para los proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada.

4.3.2. Momentos de registro contable de ejecución de las operaciones de crédito público, armonizados con los estándares nacionales e internacionales vigentes.

Sobre la base de las normas definidas por la Contaduría General de la Nación y los estándares nacionales e internacionales, la propuesta consiste en la utilización de los momentos de registro contable de las operaciones de Deuda Pública que se explicitan en el punto 2.2.6.3, armonizados con los establecidos para el sistema integrado en su conjunto, según el siguiente detalle:

Nuevo endeudamiento corresponde registrarlo en los momentos contables: *estimado devengado e ingresado.*

Amortización de la deuda, corresponde registrarlos en los momentos contables: *asignado*; *comprometido*; *devengado*; *pagado*.

Intereses, se aplican los mismos criterios expresados para la amortización de la deuda y los ***Intereses devengados no exigibles:*** deben incluirse como parte del valor de los pasivos.

Registrar los Atrasos si no fueron liquidados en la fecha de vencimiento, y ***Registrar a Valor de mercado*** los pasivos negociables para su inclusión en las estadísticas macroeconómicas.

Registrar a Valor nominal/residual: es un indicador de valor desde el punto de vista del deudor que constituye el monto adeudado por el deudor al acreedor.

La instrumentación de los momentos de registro para la contabilización de las operaciones de crédito público que se proponen, requiere de la revisión y reforma, en las partes pertinentes, del Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública de la Contraloría General de la República y del Catálogo General de Cuentas de la Contaduría General de la Nación.

Esta propuesta, si bien no requerirá cambios normativos, implicará modificaciones sustantivas en el flujo de información que surjan de los registros de La Previsora S.A. en su condición de fiduciaria administradora del Fondo de Contingencias Fiscales, desde y hacia el SIAP y las entidades involucradas.

4.3.3. Fortalecer los procedimientos específicos de planeación y gestión de la deuda pública, en línea con los requerimientos del SIGFP

Se propone analizar el marco conceptual y funcional de los macroprocesos de Planeación y Gestión del Financiamiento de la Nación, a los efectos de generar en el SIAP, en forma centralizada, integrada y eficiente, la totalidad de la Información del endeudamiento público, que involucra, entre otras, las siguientes funciones:

1. Planificar las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.
2. Elaborar informes y reportes sobre el análisis de sustentabilidad de mediano y largo plazo de la deuda pública.
3. Diseñar y proponer estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de la cartera de la deuda pública.
4. Desarrollar la Estrategia de Financiamiento Interno y Externo de la Nación, emisión de Bonos, contratación de préstamos y operaciones de Manejo de Deuda en Mercados Locales e Internacionales.
5. Relaciones con las calificadoras de Riesgo

Por ejemplo, el documento de “Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo” (EGDMP) requiere de las proyecciones de desembolsos y pagos de servicios de la deuda del SIAP en el mediano plazo, de puntos tales como Financiamiento en el Mercado Local, Financiamiento con Organismos Multilaterales, Financiamiento en Mercados Internacionales y otros. Por otra parte el documento del “Plan Financiero Anual” y sus

actualizaciones requieren información en el corto y mediano plazo de la programación y ejecución de los desembolsos y servicios de la deuda.

Esta propuesta, no requerirá cambios normativos ni conceptuales, dado que implica solamente modificaciones en el flujo de información a partir de los registros centralizados en el SIAP, en forma interoperable y de acuerdo con los requerimientos de los distintos usuarios

4.3.4. Instituir como información financiera oficial la Deuda Pública publicada por DGCPTN

La propuesta consiste en establecer que la información financiera de la Deuda Pública se exponga según las recomendaciones del Manual *"Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios"* FMI Segunda edición 2.013 (ver Anexo 1 "Cuadro resumen de la información que debe elaborar el Sistema de Información de la Deuda Pública (SIAP) según "Estadísticas de la Deuda Pública del FMI").

Otras informaciones de la Deuda Pública que publiquen entidades con responsabilidades institucionales sobre la materia, deben tomar de base la publicada por la DGCPTN e incorporar de manera explícita las diferencias metodológicas aplicadas.

Esta propuesta implica el dictado de una norma que defina lo expresado en el párrafo precedente con respecto al carácter de Información Financiera Oficial de la Deuda Pública la generada y publicada por la DGCPTN.

Complementariamente, se propone la generación automática de la información requerida por los sistemas de Contabilidad, las Estadísticas de la Deuda Pública (FMI), la Cuenta Financiera del SCN 2008 y la Cuenta de Financiamiento de EFP (MEFP 2014).

4.3.5. Diseñar los sistemas tecnológicos del SIAP etapa 1, en línea con los requerimientos del SIGFP

Los sistemas tecnológicos comprenden un conjunto de elementos, variables, procesos, todos internamente interrelacionados que sirven para facilitar el trabajo del hombre dentro de un contexto de acción técnica.

De acuerdo con el Banco Mundial (BM) (2020), para cumplir con el objetivo de tener un Sistema Integrado de Información Financiera Pública, se requiere un ecosistema de soluciones tecnológicas que permita consolidar y analizar información financiera de todo el sector público con calidad, confiabilidad y oportunidad. Cada componente debe estar especializado por función y/o cobertura institucional, y debe tener capacidad para interoperar con el resto de los componentes a través de protocolos estandarizados de intercambio de información[24].

La propuesta de "Diseñar los sistemas tecnológicos del SIAP etapa 1" implica definir los lineamientos para la gestión del soporte tecnológico y sus sistemas conexos, de

24 CONPES 4008 - Política Nacional de Información para la GFP.

forma tal que se garantice su integración e interoperabilidad a través de protocolos estandarizados de intercambio de información, conforme a las necesidades planteadas en los macroprocesos del Subsistema de Crédito Público con calidad, confiabilidad y oportunidad.

El objetivo perseguido es lograr que la información se genere en forma articulada, para reducir la duplicidad en los requerimientos de información sobre la Deuda Pública y fortalecer la seguridad, transparencia y credibilidad en los datos publicados por la DGCPTN.

Anexo 1

Cuadro resumen de la información que debe elaborar el "Sistema Integrado de Activos y Pasivos" (SIAP) según "Estadísticas de la Deuda Pública del FMI"[25]

	Información elaborar	Con títulos de deuda a valor nominal			Con títulos de deuda a valor de mercado		
		Deuda bruta(pasivos en forma de instrumentos de deuda)(a)	Activos financieros correspondientes a instrumentos de deuda (b)	Deuda neta (c)=(a)–(b)	Deuda bruta (pasivos en forma de instrumentos de deuda) (a)	Activos financieros correspondientes a instrumentos de deuda(b)	Deuda neta (c) = (a)–(b)
Cuadro 5.1. Resumen de la deuda bruta **Cuadro 5.2. Resumen de la deuda bruta y la deuda neta**	**Cuadro 5.3. Deuda bruta por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda** **Cuadro 5.4. Deuda bruta por moneda de denominación y plazo de vencimiento** **Cuadro 5.5. Deuda bruta por tipo de tasa de interés y moneda de denominación** **Cuadro 5.6a. Deuda bruta por residencia del acreedor y tipo de instrumento de deuda** **Cuadro 5.6b. Deuda bruta por residencia y tipo de sector institucional del acreedor** **Cuadro 5.6c. Deuda bruta por residencia y moneda de denominación** **Cuadro 5.8a. Deuda con garantía pública por vencimiento y tipo de instrumento de deuda, a valor nominal** **Cuadro 5.9.Atrasosportipodeatrasoytipo de instrumento de deuda**						
Deuda bruta por tipo de instrumento de deuda Oro monetario Derechos especiales de giro (DEG) Dinero legal y depósitos Títulos de deuda Préstamos Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas Otras cuentas por cobrar/por pagar	**Por tipo de instrumento de deuda** Derechos especiales de giro (DEG) Dinero legal y depósitos Títulos de deuda Préstamos Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas Otras cuentas por pagar						
Deuda bruta por vencimiento original A corto plazo, vencimiento original A largo plazo, vencimiento original **Deuda bruta por vencimiento residual** A corto plazo, vencimiento residual A largo plazo, vencimiento residual	**A corto plazo, por vencimiento original** Dinero legal y depósitos Títulos de deuda Préstamos Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas Otras cuentas por pagar **A largo plazo, por vencimiento original Con pago exigible en un año o menos** Derechos especiales de giro (DEG) Dinero legal y depósitos Títulos de deuda Préstamos Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas Otras cuentas por pagar **Con pago exigible después de un año** Derechos especiales de giro (DEG) Dinero legal y depósitos Títulos de deuda Préstamos Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas Otras cuentas por pagar						

25 Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios. FMI Segunda edición revisada 2.013

	Información elaborar	Con títulos de deuda a valor nominal	Con títulos de deuda a valor de mercado
Deuda bruta por moneda de denominación	**Instrumentos a tasa fija**		
Denominada en moneda nacional	Denominados en moneda nacional		
Denominada en moneda extranjera	Denominados en moneda extranjera		
Deuda bruta por tipo de tasa de interés	**Instrumentos a tasa variable**		
Instrumentos a tasa fija	Denominados en moneda nacional		
Instrumentos a tasa variable	Denominados en moneda extranjera		
	Acreedores internos		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		
	Acreedores externos		
	Derechos especiales de giro (DEG)		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		
	Acreedores internos		
Deuda bruta por residencia del acreedor	Denominada en moneda nacional		
Acreedores internos	Denominada en moneda extranjera		
Acreedores externos	**Acreedores externos**		
	Denominada en moneda nacional		
	Denominada en moneda extranjera		
	Acreedores internos		
	Gobierno general1		
	Banco central1		
	Sociedades de depósitos excepto el banco central1		
	Otras sociedades financieras1		
	Sociedades no financieras1		
	Hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares		
	Acreedores externos		
	Gobierno general		
	Bancos centrales		
	Organismos internacionales		
	Sociedades financieras no clasificadas en otra parte Otros no residentes		

	Información elaborar	Con títulos de deuda a valor nominal	Con títulos de deuda a valor de mercado
	Deuda del sector público garantizada. A corto plazo, por vencimiento original		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		
	Deuda del sector público garantizada. A largo plazo, por vencimiento original		
	Con pago exigible en un año o menos		
	Derechos especiales de giro (DEG)		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		
	Con pago exigible después de un año		
	Derechos especiales de giro (DEG)		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		
Partidas informativas Deuda con garantía pública Atrasos	**Atrasos Por tipo de atraso**		
	Principal		
	Intereses		
	Intereses sobre atrasos		
	Atrasos Por tipo de instrumento de deuda		
	Derechos especiales de giro (DEG)		
	Dinero legal y depósitos		
	Títulos de deuda		
	Préstamos		
	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
	Otras cuentas por pagar		

Cuadro 5.7. Calendario de pagos del servicio de la deuda bruta pendiente de reembolso a:[especificar la fecha de referencia]	Un año o menos(meses)					Más de un año a dos años (meses)		Más de dos añosa cinco años	Más de cinco años
	Pago inmediato	Más de 0a3	Más de 3a6	Más de 6a9	Más de 9a12	Más de12a18	Más de18a24		
Por instrumento									
Derechos especiales de giro (DEG)									
Dinero legal y depósitos									
Títulos de deuda									
Préstamos									
Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas									
Otras cuentas por pagar									
Por moneda de denominación									
Denominados en moneda nacional									
Principal									
Intereses									
Denominados en moneda extranjera									
Principal									
Intereses									
Partidas informativas									
Títulos de deuda con opciones incorporadas									
Deuda del sector público garantizada									
Principal									
Intereses									
Deuda del sector privado con garantía pública									
Principal									
Intereses									

"Cuadros informativos a elaborar por el SIAP según "Estadísticas de la Deuda Pública del FMI"

Cuadro 5.8b. Conciliación entre las posiciones de saldo de apertura y de cierre de la deuda con garantía pública, a valor nominal	Cuadro 5.11.Posición en derivados financieros[26]			Cuadro 5.12. Resumen de pasivos contingentes explícitos y obligaciones netas por prestaciones futuras de la seguridad social	Cuadro5.13.Tasas de interés promedio por vencimiento original y tipo de instrumento de deuda		
	Posición en derivados financieros	A valor de mercado	A valor teórico	Total de pasivos contingentes explícitos	Deuda bruta total	Con títulos de deuda a valor nominal	Con títulos de deuda a valor de mercado
Total de la deuda con garantía pública al comienzo del período	**Posición neta en derivados financieros**			**Garantías por una vez**	**A corto plazo, por vencimiento original**		
Más: Intereses devengados	Opciones			Garantías de préstamos y otros instrumentos de deuda	Dinero legal y depósitos		
Menos: Pagos del servicio de la deuda1	Por categorías de riesgo de mercado			Otras garantías por una sola vez	Títulos de deuda		
Más: Nuevas garantías otorgadas durante el período	Contratos a término			**Otros pasivos contingentes explícitos no clasificados en otra parte**	Préstamos		
Menos: Garantías extinguidas por acuerdo contractual durante el período	Por categorías de riesgo de mercado			Demandas legales	Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
Menos: Asunción explícita de la deuda durante el período	**Activos por derivados financieros**			Indemnizaciones	Otras cuentas por pagar		
Sin adquisición de un derecho efectivo frente al deudor original	Opciones			Capital accionario suscrito y no pagado	**A largo plazo, por vencimiento original**		
Con adquisición de un derecho efectivo frente al deudor original	Por categorías de riesgo de mercado			**Obligaciones netas por prestaciones futuras de la seguridad social**	Derechos especiales de giro (DEG)		
Más/menos: Otras variaciones =	Contratos a término			Valor presente de las obligaciones por prestaciones futuras de la seguridad social	Dinero legal y depósitos		
Total de la deuda con garantía pública al final del período	Por categorías de riesgo de mercado			(Menos)	Títulos de deuda		
Partidas informativas	**Pasivos por derivados financieros**			Valor presente de las contribuciones futuras a los sistemas de seguridad social	Préstamos		
Cargos pagados por el deudor al garante por la garantía	Opciones				Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas		
Saldo pendiente de reembolso de la deuda garantizada explícitamente asumida al final del período:	Por categorías de riesgo de mercado				Otras cuentas por pagar		
Sin adquisición de un derecho financiero efectivo frente al deudor original	Contratos a término						
Con adquisición de un derecho financiero efectivo frente al deudor original	Por categorías de riesgo de mercado						

26 Ibid. Apartado 5.50: *El cuadro 5.11 presenta las posiciones de saldo en derivados financieros. Los derivados financieros se reconocen como pasivos pero no como deuda. Sin embargo, puesto que los derivados financieros se usan como cobertura de posiciones financieras y para asumir posiciones abiertas, estos contratos pueden incrementar los pasivos de una unidad del sector público y, si se usan inapropiadamente, pueden provocar pérdidas cuantiosas. Al comparar los datos sobre derivados financieros con los datos sobre la deuda del sector público, el usuario debe tener presente que los derivados financieros podrían estar cubriendo posiciones acreedoras o deudoras, o una cartera completa de activos y pasivos.*

IV

SISTEMA DEL TESORO

Parte B

Subsistema de Tesorería

Tabla de contenido

IVB

1. ASPECTOS GENERALES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA 262

1.1. Definición del Subsistema de Tesorería 262

1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Tesorería 262

1.3. Relevancia del Subsistema de Tesorería 263

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA 264

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 264

2.2. Elementos Técnicos 265

2.2.1. Cuenta Única del Tesoro 265

2.2.2. Programación de Caja 267

2.2.3. Instrumentos de Financiamiento de Corto Plazo 269

2.2.4. Gestión activa de caja - Gerencia de la Liquidez 270

2.2.5. Órdenes de Pago 271

2.2.6. Medios de Pago 271

2.2.7. Conciliación Bancaria Automática 273

3. EL SUBSISTEMA DE TESORERÍA EN COLOMBIA 274

3.1. Base Jurídica 274

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Tesorería 275

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra 277

3.3.1. Programación de Caja 277

3.3.2. Cuenta Única. Administración del SCUN 280

3.3.3. Proceso de recaudación 283

3.3.4. Gestión de Pagos 285

3.3.5. Gestión de liquidez. Administración de operaciones activas y pasivas . 288

3.4. Productos que Genera el Subsistema de Tesorería 290

3.4.1. Flujo de Caja 290

3.4.2. Estados Financieros del Tesoro y Deuda Pública 291

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 292

4.1. Fortalezas 292

4.2. Debilidades 292

4.2.1. Relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja 293

4.2.2. La herramienta de la Cuenta Única evidencia ciertas limitaciones de eficiencia 293

4.2.3. Fragmentación en el uso de sistemas de gestión de activos y pasivos financieros 294

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 294

4.3.1. Seguimiento conjunto del PAC entre Presupuesto y Tesorería 294

4.3.2. Disminución de los tiempos de traslado de fondos recaudados a la CUN 294

4.3.3. Modelo de gestión de pagos que reduzca al mínimo el traslado de fondos a cuentas bancarias de las pagadurías 295

4.3.4. Interoperabilidad del Sistema de gestión en la administración de activos y pasivos financieros con el SIIF 295

4.3.5. Régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN, con el objetivo de centralizar a futuro la administración de dichos recursos por parte de la DGCPTN 296

4.3.6. Gestión de liquidez de recursos públicos administrados por privados 297

1. ASPECTOS GENERALES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA

1.1. Definición del Subsistema de Tesorería

El Subsistema de Tesorería está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la recaudación, concentración, manejo, administración, pagos, gestión y custodia de los fondos y valores de propiedad o al cuidado del Estado.

El Subsistema de Tesorería es parte integrante de los sistemas que operan en forma integrada en la Gestión Financiera Pública, y es de especial interés su relación con los sistemas de Presupuesto, Contabilidad y Crédito Público, así como también con las agencias recaudadoras o dependencias encargadas de elaborar la estimación de los ingresos para poder confeccionar los escenarios de flujos estimados de caja.

Es materia central del Subsistema la gestión de la liquidez propiedad del Sector Público No Financiero, vinculado a lo que en términos contables suele asociarse a los conceptos de activos financieros y pasivos financieros que se acercan a su vencimiento.

Es preciso tener presente que el Subsistema incluye, no solo a la Tesorería General y todas las tesorerías institucionales, sino también a otros actores como los bancos comerciales en su condición de agencias de recaudación, el banco agente fiscal del Tesoro, las administraciones tributarias en tanto gestionan recursos líquidos de lo recaudado y a quienes realicen labores de custodia de valores y fondos.

1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Tesorería

El objetivo fundamental del Subsistema es garantizar la disponibilidad de fondos para cumplir oportunamente los compromisos de pago que debe atender el Tesoro público, derivados de los gastos que expresan la ejecución de la política fiscal.

En ese marco general, se identifican los siguientes objetivos específicos del Subsistema de Tesorería:

- Desarrollar y contar con capacidades técnicas para los pronósticos del flujo de caja, con el fin de brindar información oportuna (con anticipación) y confiable (de buena calidad) para la toma de decisiones en la gestión financiera.
- Percibir los ingresos de fondos y realizar los pagos de las obligaciones públicas de manera oportuna y eficiente (eficiencia operativa), ofreciendo información transparente tanto de la ejecución del flujo de fondos del Sector Público No Financiero como de todos los activos financieros que administra.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de efectivo inactivos, dentro de un nivel de riesgo aceptable y claramente definido (eficiencia financiera de gestión de activos).

- Minimizar el costo financiero de las operaciones de cobertura de liquidez de corto plazo, en el marco de una buena coordinación con la política monetaria y la autoridad responsable de la misma (Banco Central).
- Avanzar en la provisión de servicios financieros y lineamientos generales del manejo de tesorería a las entidades públicas.

1.3. Relevancia del Subsistema de Tesorería

A lo largo de los últimos años y siguiendo las mejores prácticas internacionales, en particular en América Latina, la gestión de Tesorería fue creciendo en importancia y sumando herramientas que la modernizaron. Ha habido una transformación pasando de un rol de caja pagadora, meramente operativo de recaudación y pagos, a un rol de gerencia financiera, con criterios de eficiencia en la gestión de caja y administración integral de riesgos.

En la mayoría de los países de la región se ha implementado el uso de la Cuenta Única del Tesoro como instrumento central para la gestión centralizada de la liquidez, articulada con herramientas para el desarrollo de pronósticos del flujo de caja, así como también la incorporación de nuevos medios de recaudo y pago a beneficiario final, a partir de los avances tecnológicos que se han implementado en la materia.

En tal sentido, en la actualidad se tiene una visión más amplia del rol de la Tesorería Nacional, rectora de las tesorerías de todas las entidades que componen el sector público. Se le considera un actor importante de los mercados financieros locales y de la supervisión de los activos del Estado, participando en ese contexto en la coordinación de los aspectos de la política fiscal, con los de la política monetaria y cambiaria, en coordinación con el banco central.

Así mismo, el Subsistema de Tesorería dispone de los siguientes aspectos y principios en su organización y diseño:

- Centralización normativa y descentralización operativa. Es una característica que deriva del enfoque sistémico y refiere a la separación entre la centralización normativa que le compete al órgano rector y la descentralización operativa, que ubica la responsabilidad de las operaciones financieras en las unidades ejecutoras.
- Es un sistema único, uniforme, integrado y aplicable en los organismos del Sector Público que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos. La delimitación del ámbito corresponde a la ley específica de cada país, en las que se pueden establecer excepciones en atención a disposiciones de rango constitucional o superior.
- Asume principios para una eficiente gestión de la liquidez, orientados a la debida aplicación del valor del dinero en el tiempo y la constitución de la Tesorería como fuente de ingresos y ahorros de costos. En ese sentido, debe procurar mantener los pagos al día que las contrataciones públicas establecen, de manera que se atiendan los compromisos a la par con la entrega de los bienes o servicios previstos en las mismas.

- Abarca tanto recursos presupuestales como no presupuestales. En sentido estricto, si bien la mayoría de los recursos líquidos administrados tienen naturaleza presupuestal, en atención al principio de universalidad, la gestión de tesorería también considera recursos de carácter no presupuestal, como fondos de terceros y las operaciones de recursos administrados a través de portafolio de liquidez.
- Debe estar soportado electrónicamente y garantizar la integridad de la información correspondiente a cada transacción ingrese al sistema una sola vez, alimente los registros relacionados y genere las salidas de información necesarias.
- Requiere un enfoque dinámico y omnicomprensivo respecto a los complejos procedimientos que tienen a la Tesorería como protagonista en dinámica y constante relación con el resto de los agentes del Gobierno.
- Aplica una visión integral de la administración del riesgo, en la cual se tienen en cuenta tanto activos como pasivos financieros, y se considera el impacto neto, por ejemplo, en los ingresos fiscales.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

Las disposiciones normativas que regulen el Subsistema de Tesorería deberían contemplar idealmente los siguientes aspectos que delimiten sus competencias:

- Clara definición del ámbito de aplicación del Subsistema de Tesorería.
- Introducción de la Cuenta Única del Tesoro como instrumento central para la gestión de tesorería.
- Competencias de la Tesorería General para coordinar los aspectos vinculados a la elaboración de la programación de caja, flujos de información y alcance.
- Competencias de la Tesorería General para administración de excedentes temporales y para utilizar mecanismos de financiamiento de corto plazo.
- Coordinación de la gestión de caja con la gestión de la deuda pública.
- Órgano rector de las tesorerías de los organismos del Sector Público No Financiero, formulando lineamientos técnicos y mejores prácticas para la gestión.
- Facultad para actualización de la estructura organizacional.
- Preferencia en la utilización de medios de percepción y de pagos electrónicos, minimización o eliminación del uso de efectivo y de cheques como medios de pago.

- Respaldo para aprobaciones electrónicas, firma digital y sustitución de respaldos documentales por respaldos digitales (política de reducción de uso de papel).
- Gestión de cobranza de activos del Tesoro separada de la gestión de recaudo de los ingresos tributarios.

La estructura organizativa básica del Órgano Rector del Subsistema de Tesorería, función que se asigna a la Tesorería General Nacional, debería contemplar en su diseño, además de la delimitación clara del ámbito de aplicación desde la normativa, distintas áreas técnicas con las siguientes competencias:

- Coordinación de los aspectos vinculados a la elaboración de la programación de caja, flujos de información y alcance.
- Coordinación de las operaciones de administración de la liquidez del Tesoro, tanto para la administración de excedentes temporales como para la utilización de mecanismos de financiamiento de corto plazo.
- Administración de un Régimen de Cuenta Única del Tesoro y regulación del Sistema de Cuentas de los organismos del Sector Público No Financiero.
- Rectoría técnica de la Tesorería Central con las Tesorerías de los organismos del Sector Público No Financiero.
- Gestión de cobranza de activos financieros del Tesoro separada del rol de gestión de los ingresos tributarios.

2.2. Elementos Técnicos

2.2.1. Cuenta Única del Tesoro

Una buena gestión financiera pública tiene como requisito primordial asegurar que la liquidez del Sector Público No Financiero esté disponible para atender en forma oportuna sus obligaciones. Ello se logra a través de la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control.

La conformación de una CUT es un paso esencial en el proceso de modernización de la gestión de tesorería. Es el medio para centralizar los fondos públicos y permitir su manejo consolidado y un facilitador y potenciador de las reformas en la gestión de caja, que permite que las Tesorerías se transformen, avanzando más allá del antiguo rol de pagadores, para llegar a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna, adoptando mecanismos de pronóstico, planificación, financiamiento e inversión financiera eficientes, rentabilización de fondos y una gestión activa de caja, procurando la reducción de costos e incremento de ingresos.

Esta herramienta tiene como propósitos fundamentales: a) cumplir el principio de unidad de caja, minimizando los costos de financiamiento de corto plazo, y b) generar, a

partir de la centralización del flujo de fondos, mejores rendimientos y la producción de información financiera, presupuestal y contable de manera oportuna y confiable.

El alcance de la CUT dentro del Sector Público ha tenido experiencias diversas en el plano internacional. La cobertura mínima debe contemplar las entidades que conforman el Gobierno Central, mientras que el universo ideal que debería cubrir implica la incorporación de los fondos de las entidades que conforman los tres poderes de Gobierno (incluyendo el Legislativo y Judicial) y de todas las entidades descentralizadas que integran al Sector Público No Financiero y que consolidan en el Presupuesto Nacional (excluyendo unidades Sub Nacionales autónomas) cualquiera sea el origen y la naturaleza de los recursos que las financian.

Muchos países de América Latina han hecho esfuerzos en los últimos años para mejorar su gestión financiera mediante la adopción de la CUT, tanto aquellos en los que la abordan desde el enfoque de una unidad integrada de gestión de caja y deuda (Brasil, Colombia, Perú) como los que lo hacen con una unidad de tesorería separada de la de Crédito Público (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, México, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay entre otros)[1]. Algunos países han avanzado más rápidamente que otros en las reformas, los modelos operativos, y el alcance y las funcionalidades de sus CUT han sido diversos.

Existen distintas modalidades de implementación de la CUT, el concepto fundamental de operación implica concentrar los ingresos de las distintas fuentes y conceptos que recaudan las entidades del Sector Público No Financiero, por tipo de moneda (nacional y extranjera). Por consiguiente, la administración de la liquidez queda concentrada exclusivamente en la Tesorería General, mientras que ésta administra y gestiona un sistema de cuentas virtuales o de registro, cuya función principal es preservar desde el recaudo, el origen y la titularidad de los recursos ingresados a la CUT, a los efectos de una adecuada programación y gestión de pagos.

El concepto central es que la Tesorería General asume funciones de "banco", donde los organismos del Sector Público No Financiero se constituyen en los "clientes" de dicho banco, a partir de la gestión de las mencionadas cuentas virtuales que reemplazan a las cuentas a la vista en el sistema financiero.

Resulta conveniente para una adecuada gestión de la liquidez de la CUT, procurar la existencia de arreglos institucionales y operativos para estandarizar y minimizar los plazos entre la recaudación de una obligación tributaria o de otro ingreso de un contribuyente o responsable, y la disponibilidad real de esos fondos por parte de la Tesorería.

Persiste actualmente en América Latina una dispersión importante en ese sentido con los consiguientes costos financieros que debe asumir el Tesoro por las demoras en la percepción de los ingresos, ya sea por el costo de oportunidad que implica no poder invertir los fondos al no disponer de los mismos a tiempo, los esquemas de reciprocidad por servicios bancarios o por el eventual descalce con respecto a las obligaciones de pago que obligan a un escenario de cobertura de financiamiento oneroso de corto plazo.

1 Fuente: "Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia". Editores; Carlos Pimenta y Mario Pessoa. BID – FMI 2011.

Asimismo, es requisito fundamental para su buen funcionamiento, mantener un sistema de información integrado al presupuesto y a la contabilidad, que, tal como se mencionó, preserve la titularidad de los recursos, de acuerdo con las normas y a la identificación presupuestal de los mismos, a los efectos de apropiarlos correctamente en la programación y los pagos correspondientes.

Finalmente, otro aspecto medular para la operación de la CUT es la adopción de modelos de gestión de pagos para que los giros se realicen directamente al beneficiario final de la obligación que se cancela (proveedor, contratista, acreedor, empleados del Estado que perciben salarios, instituciones o personas que perciben subsidios, etc.). Dicho modelo evita los costos y saldos ociosos de transferencias de fondos entre instituciones públicas o a otras cuentas en entidades bancarias.

Para tal fin, toda vez que sea necesario reflejar una transacción presupuestal y patrimonial entre dos entidades públicas, donde una de ellas recauda y la otra gasta, deberá contarse con un esquema de cuentas virtuales no bancarias que la reflejen, integrando dichos registros financieros de ingreso y pago con el presupuesto y la contabilidad, sin ningún impacto en el sistema financiero.

La profundización de los aspectos mencionados en los últimos tres párrafos, tiene como objetivos la eficiencia en la gestión de caja (minimizar los costos del financiamiento de corto plazo y maximizar los rendimientos de la liquidez de corto plazo) y la disminución de los costos por servicios bancarios que son reemplazados por la gestión de Tesorería.

2.2.2. Programación de Caja

La programación de caja es una herramienta central para la gestión de tesorería, la misma ha crecido en importancia en los últimos años en la mayoría de los países de América Latina, con la incorporación progresiva de distintas técnicas de proyección y aplicativos de explotación de información que permiten la generación de escenarios acerca del flujo de fondos.

La elaboración del presupuesto de caja anual y su permanente actualización tiene como objetivos: a) la identificación con la suficiente anticipación de las necesidades o excedentes estimados del flujo de fondos, a los efectos de promover las decisiones de cobertura o inversión, y b) el monitoreo del resultado fiscal en base caja a los efectos de evaluar el desempeño esperado tanto en reglas fiscales como en los objetivos de política.

El presupuesto de caja debe mostrar el pronóstico de las futuras entradas y salidas de dinero para un determinado período de tiempo, usualmente el período presupuestal establecido. Este es generalmente un año calendario que coincide con el ciclo fiscal y se suele subdividir en trimestres o meses. A través de esta herramienta, será posible prever si existirá un déficit o un excedente de efectivo, considerando para estos efectos aquellos ingresos y egresos que se concretarán en el período presupuestal.

Al mismo tiempo, esta herramienta permite monitorear en base caja el cumplimiento de los objetivos de política macro fiscal, en cuanto al resultado primario y financiero, niveles de gasto y evolución de la deuda flotante del Tesoro Central en particular y de la mayor parte posible del Sector Público No Financiero, dependiendo del alcance y estructura institucional.

Si el presupuesto de caja anticipa que será necesario contar con un mayor efectivo, se puede solicitar oportunamente un financiamiento o el refinanciamiento de una deuda. Y, si se prevé un excedente de caja, se pueden evaluar opciones de inversión.

Puesto que el presupuesto de caja es una expresión en base caja de todo el proceso presupuestal, su calidad dependerá de la del presupuesto elaborado. De esa manera, se logrará que la información presupuestal sea útil para la toma de decisiones en cuanto a la gestión de los fondos.

En cuanto a las estimaciones de ingresos, resulta muy importante una adecuada articulación entre el organismo responsable de la gestión de recaudación de impuestos y la Tesorería.

Es necesario contar con un circuito de suministro de información periódica, a los efectos de que la Tesorería reciba como insumo de su programación de caja actualizaciones periódicas de las proyecciones de ingresos tributarios del año previstas en el presupuesto, así como también de las estimaciones mensuales y diarias, que contengan implícitamente el impacto en la estacionalidad de caja del calendario de vencimientos de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y el impacto de la evolución de las variables macro económicas que influyen en los niveles de recaudación.

Con respecto al resto de los ingresos corrientes y de capital previstos en el presupuesto del ejercicio, resulta adecuado también que la Tesorería reciba periódicamente información por parte de los organismos responsables de la gestión de recaudación de los mismos, así como también contar con una buena base histórica de ejecución como apoyo de las estimaciones.

Del lado de las erogaciones, es relevante contar con herramientas que permitan una fluida articulación de la programación de la ejecución presupuestal de las entidades que lo conforman con la tesorería y su presupuesto de caja, a los efectos de su mejor elaboración y actualización periódica. Más concretamente, es necesario conocer al inicio del ejercicio qué gastos del presupuesto se encuentran comprometidos o resultan prioritarios, o son “fijos”, tales como los salarios o jubilaciones y pensiones, los vencimientos de los servicios de la deuda pública y la atención de los gastos de servicios básicos de funcionamiento de la administración.

Por otro lado, resulta relevante contar con mecanismos que permitan pronosticar el impacto en la estacionalidad de caja de los planes de contrataciones de bienes y servicios y de las certificaciones de las obras de inversiones y gastos de capital.

La articulación entre presupuesto y caja requiere compatibilizar el cumplimiento de las políticas globales, sectoriales e institucionales contempladas con el presupuesto anual y el ritmo de la percepción de los ingresos. Operativamente consiste en realizar

una distribución en sub períodos, usualmente meses, a lo largo del período presupuestal de los ingresos, gastos y financiamiento previstos en el presupuesto anual, con el fin de compatibilizar el ritmo de ejecución de los programas y proyectos con la disponibilidad de recursos para hacer frente al pago de las obligaciones generadas.

Por otra parte, la programación de caja se orienta a anticipar el comportamiento de los ingresos y egresos de efectivo, con el fin de tomar decisiones que permitan garantizar la disponibilidad de los fondos para hacer frente a las obligaciones y administrar eficientemente las disponibilidades. En ese sentido, la definición de cuotas de pago o límites financieros en la experiencia de algunos países mediante las cuáles se distribuye la disponibilidad para determinados sub períodos, es uno de los principales resultados de dicha programación.

Una adecuada programación de caja es un elemento fundamental para una eficiente gestión de la liquidez, puesto que no es posible rentabilizar saldos y utilizar instrumentos de financiación de manera eficiente si no se cuenta con un pronóstico del flujo de caja suficientemente preciso. Para ello se debe contar con recursos humanos debidamente capacitados, así como con herramientas y sistemas de información de calidad.

2.2.3. Instrumentos de Financiamiento de Corto Plazo

La utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo es un complemento de los medios tradicionales de financiamiento del déficit presupuestal, y se diferencian de estos últimos ya que su objeto especifico es la cobertura estacional de las brechas de caja, financiando los descalces temporales entre los ingresos y salidas de fondos.

La Tesorería General dispone de liquidez para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones, tanto propias como de las entidades que previamente hayan depositado fondos en la Cuenta Única del Tesoro.

El uso de los instrumentos de corto plazo, lejos de sustituir la colocación de bonos de deuda interna y los convenios de préstamo, los complementa y genera espacios para lograr mejores condiciones en el mercado de capitales, especialmente cuando las colocaciones de bonos se realizan por medio de subasta, fomentando la creación de una curva de rendimientos de referencia.

Las actividades que se requieren para concretar el financiamiento de corto plazo dependen del instrumento que se utilice, siendo los más frecuentes las Letras del Tesoro (LT), las Líneas de Crédito (LC) o préstamos de títulos de Deuda Pública en el mercado de capitales.

Por otra parte, resulta habitual el mecanismo de préstamos interfondos de los mismos recursos que administra el Tesoro de propiedad de otra entidad o fondo público establecido por Ley.

En ese sentido, resulta necesario contar con un marco normativo que le de competencias a la Tesorería para el uso de esa facultad, además de la regulación en cuanto a la delimitación de cupos.

Una vez obtenido un financiamiento por medio de alguno de los instrumentos: préstamo de corto plazo (línea de crédito) o Letras del Tesoro, la oportuna atención de la obligación se realiza mediante el proceso de pago, tanto por concepto de amortización, que no tendrá impacto presupuestal ya que se destinó solo a la cobertura de la estacionalidad y no al financiamiento del presupuesto, como de los intereses que lógicamente impactan como gasto corriente arriba de la línea.

2.2.4. Gestión activa de caja - Gerencia de la Liquidez

Uno de los objetivos de la centralización de los recursos de caja en la CUT (quizás el principal) es facilitar una gestión activa del efectivo, con el propósito de reducir los costos de financiamiento del Gobierno y obtener mayor rentabilización sobre los excedentes financieros. Una gestión activa de la Tesorería se puede definir como el conjunto de estrategias y procesos adoptados con el objetivo de optimizar los saldos de efectivo de corto plazo, bajo lineamientos explícitos de administración de la liquidez.

Por otra parte, la gestión activa de caja no solo busca la rentabilización, sino la optimización del efectivo, evitando endeudamiento de largo plazo no necesario.

Suele ser que las operaciones pasivas de corto plazo superen las activas, con lo cual es óptimo que su costo sea menor al endeudamiento de largo plazo como fuente sustituta.

En ese sentido, se debe buscar niveles adecuados de reservas o excedentes de liquidez en la CUT, invertirlas y mantener bajo control los riesgos operativos y de crédito que enfrentan estas operaciones. Además, se debe procurar minimizar los descalces entre ingresos y egresos de efectivo, adoptando mecanismos de coordinación entre la programación del flujo de caja y en la implementación de las operaciones de administración de liquidez. Por ejemplo, se puede identificar con la mayor precisión posible las fechas en las que se producen los ingresos de fondos de las distintas fuentes y las fechas en las que deben realizarse los pagos de las obligaciones presupuestales y las inversiones financieras.

En general, en los países de la eurozona y en el Reino Unido las Tesorerías mantienen un monto mínimo y relativamente estable en el Banco Central. El resto de los saldos en efectivo es invertido donde sea más conveniente (bajo condiciones de riesgo prudentes), consideradas las alternativas ofrecidas en el mercado financiero. Este monto mínimo es establecido como una meta y tiene que ser apoyado a través de la adopción de instrumentos financieros (como las Letras del Tesoro y los repos) que permitan alcanzarla, suavizando los picos y puntos bajos en los saldos.

Realizar un proceso de “sintonización cruda” (o bruta, o tosca) consiste en reducir las fluctuaciones semanales o mensuales utilizando operaciones de colocación de Letras del Tesoro; y la “sintonización fina” implica suavizar los saldos diarios mediante operaciones de recompra de títulos. Esto requiere mercados operativamente sofisticados y financieramente líquidos y capacidad dentro del Gobierno para preparar pronósticos de caja realistas (y monitorear su ejecución y actualizarlos si fuera necesario) y para participar

activamente en el mercado monetario. Así mismo requiere de una coordinación permanente con la autoridad monetaria, en el marco de las competencias de cada entidad.

Ese tipo de gestión propicia la reducción de la incertidumbre sobre la liquidez bancaria, facilita la política monetaria y puede contribuir a la reducción de la volatilidad de las tasas de interés a corto plazo. Además, un manejo del efectivo más eficiente contribuye al desarrollo del mercado de valores a corto plazo, lo que, a través de un círculo virtuoso, facilita una mejor gestión de los excedentes de la Tesorería.

Sin embargo, todavía son muy pocos los países de América Latina que han implementado mecanismos para una gestión de caja efectivamente activa. La mayoría de las Tesorerías de los países de la región siguen siendo muy pasivas en su gestión financiera, manteniendo sus disponibilidades en depósitos en el Banco Central . Este aspecto resulta de particular importancia a los efectos de facilitar la coordinación de las operaciones del Tesoro con los aspectos de la política monetaria que gestionan los bancos centrales.

2.2.5. Órdenes de Pago

Un elemento esencial para la gestión de tesorería lo constituye la "orden de pago". Dicho comprobante o formulario debería constituirse en la instrucción de cuánto, a quien, cuando y con qué recursos debe pagar, por lo cual la suma de las mismas constituye la representación del indicador de deuda flotante que ingresa a Tesorería como un insumo básico para una buena programación y gestión de pagos.

Asimismo, la existencia de órdenes de pago implica un respaldo a los efectos de control y auditoría de la gestión de cada pago que realiza el tesorero.

Al mismo tiempo, las órdenes de pago deberían contener la siguiente información:

- clasificación presupuestal y contable del gasto que se instruye cancelar,
- datos del beneficiario del pago (identificación y cuenta de destino),
- monto bruto y neto de deducciones liquidado,
- fecha de vencimiento de la obligación,
- fuente de financiamiento prevista de acuerdo a la programación presupuestal

Finalmente, a partir del desarrollo tecnológico verificado en los últimos años en los distintos procesos de la gestión financiera pública y en la experiencia internacional, las órdenes de pago fueron dejando de realizarse como documentos físicos (papel) con firmas autorizadas hológrafas, para pasar a ser registros informáticos con firma digital de los responsables.

2.2.6. Medios de Pago

Los Medios de Pago son los instrumentos que utiliza la Tesorería para cancelar las obligaciones contraídas por las instituciones públicas, o hacer efectivo el desembolso por

cualquier concepto que haya sido previamente ordenado por una entidad o por ella misma.

De conformidad con la experiencia internacional, una buena práctica se vincula a disponer de medios de pago electrónicos, de manera que deberían considerarse los siguientes:

(i) Transferencias Electrónicas (en sus diferentes modalidades).

(ii) Transferencias entre subcuentas virtuales de la CUT sin movimiento de fondos ("pagos compensados").

(iii) Títulos y Bonos.

(iv) Débitos Directos.

En el caso de los pagos por transferencia electrónica, o abono en cuenta, el proceso de pago finaliza o pasa a estado de entregado, cuando el banco agente informa que los pagos fueron aplicados correctamente, es decir depositados en la cuenta bancaria correspondiente.

En la actualidad se encuentra extendida la utilización de plataformas web para el "pago en línea" o acreditación inmediata, proceso que implica un desafío importante para la gestión de tesorería.

En ese sentido, los procesos deberían apuntar a no solo adaptar los mecanismos de gestión de pagos y el impacto en los registros financieros, presupuestales y contables de los sistemas integrados en el momento de generar los medios de pago, sino también a la revisión de los convenios con el sistema financiero en cuanto a modalidad de pagos, integridad, servicios financieros, seguridad y garantía de los depósitos que implica la administración de recursos públicos.

Cuando se utilizan transferencias entre subcuentas "virtuales" o de registro de la CUT, el pago quedará concluido al momento del ordenamiento o emisión de ese "medio de pago virtual" y el mismo se verificará por los movimientos de débito y crédito que han afectado las subcuentas vinculadas a la operación que se ha realizado.

La utilización del cheque físico como medio de pago queda reservada para situaciones muy excepcionales en la gestión y solo como competencia de la Tesorería General, mientras que la tendencia debe ser a su desaparición ante el avance y generalización de los medios electrónicos de pago.

En tal sentido, debe considerarse en la agenda del Subsistema de Tesorería, el impulso a la utilización de Tarjetas Institucionales de Compra como medios de pago para las tesorerías del Sector Público No Financiero, las cuales pueden estructurarse a partir de una tarjeta de débito, de crédito o precargada, o bien bajo la modalidad de billeteras virtuales diseñadas como aplicaciones en dispositivos móviles, sin la existencia de una tarjeta "física".

Estas tarjetas (o billeteras virtuales) permiten establecer parámetros de control en términos de horarios de uso, límites diarios y tipos de comercio, entre otros, por lo que

pueden ser de mucha utilidad, a los efectos de rendición y registro en línea, aportando fuertemente a la transparencia de la gestión de pagos.

Asimismo, constituye una buena práctica la clara regulación desde la normativa y límites en cuanto a tipos de gastos, montos máximos de cada transacción y márgenes de uso de estas herramientas por parte de las tesorerías de las entidades del Sector Público No Financiero.

El avance en el uso de estos mecanismos de pago, la administración de plataformas de gestión y seguimiento de pagos en entorno web, permiten el control y la liquidación en línea de los gastos efectuados, y además un medio mucho más ágil y transparente de registro presupuestal y contable de cada transacción, evitando comprobantes físicos y medios manuales de imputación.

Dicho mecanismo permite distribuir entre los responsables de administrar el mecanismo de anticipos en las tesorerías de las entidades y mantener una disponibilidad para emergencias e imprevistos a través de la "acreditación virtual" en tarjetas de compra (o eventualmente en billeteras virtuales en dispositivos electrónicos) a los responsables indicados, sin tener que mover fondos desde la CUT hasta el momento de cada transacción individual, evitando la proliferación de cuentas bancarias de entidades e inmovilización de cierta porción de liquidez de la CUT.

2.2.7. Conciliación Bancaria Automática

La Conciliación de la CUT merece especial atención por su complejidad. La conciliación bancaria automática consiste en la comparación entre los movimientos financieros incluidos por el Banco y los estados de las cuentas bancarias oficiales y los movimientos financieros generados en la contabilidad de los sistemas integrados, en los Libros Bancos de las respectivas cuentas.

El proceso de conciliación tiene por objetivo fundamental el garantizar que todas las transacciones de Cuentas Bancarias y subcuentas virtuales de la CUT han sido debidamente registradas, y ofrecer con certeza información sobre las disponibilidades de fondos para las instituciones titulares de las mismas, cuyo conjunto configura el total de la CUT.

Se conceptúan dos niveles de conciliación, diferenciables en cuanto a su objetivo y al responsable de cada uno:

a) La conciliación de la CUT bancaria propiamente dicha, proceso bajo responsabilidad de la Tesorería General.

b) La conciliación de movimientos de las subcuentas virtuales en el "banco" Tesorería, proceso que es responsabilidad de la entidad titular de cada una de las mismas.

3. EL SUBSISTEMA DE TESORERÍA EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

Decreto Único Reglamentario 1068 del 26/05/2015. Versión integrada con sus modificaciones. Última fecha de actualización: 01/04/22

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Librarie

Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996)

Ley 1955 de 2019, artículos 36 y 37

El ámbito de competencia de la gestión de Tesorería abarca a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Las consideraciones más relevantes especificadas dentro de la mencionada norma son las siguientes:

PARTE 3 - TESORERÍA Y MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

TÍTULO 1 - SISTEMA DE CUENTA ÚNICA NACIONAL (SCUN)

La Cuenta Única Nacional ha sido concebida en el ordenamiento jurídico colombiano desde el Decreto 294 de 1973 que la denominaba Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro; posteriormente fue reformada y adoptada en su sentido moderno en la Ley 38 de 1989 donde se atribuye el manejo de la Cuenta Única Nacional a la Dirección del Tesoro, hoy Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN). Así mismo, fue compilada en el actual Decreto 111 de 1996 que acoge las leyes orgánicas del presupuesto, haciendo alusión a la cuenta única y el sistema de cuenta única en los Artículos 73, 98, 101 y 103.

La norma anteriormente citada dispuso que los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN deben ser trasladados a la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011 se inició el proceso de implementación del SCUN para recursos propios y administrados de todos los órganos que conforman el PGN. Por tanto, mediante el Decreto 2785 del 29 de noviembre de 2013, se definieron y establecieron los plazos y criterios para el SCUN. De igual forma, se hicieron algunas modificaciones por medio de los Decretos 2711 del 26 de diciembre de 2014 y el Decreto 1780 del 18 de septiembre de 2014. Dichos decretos se encuentran compilados en el Decreto Único 1068 del 26 de mayo de 2015 en el Libro 2, Parte 3, Título 1, tal como se mencionó anteriormente.

En los artículos que van desde el 2.3.1.1 al 2.31.15 de dicho Decreto. se definen las características, alcance institucional y aspectos del funcionamiento del SCUN, en cuanto al recaudo, traslado de recursos, gestión de liquidez, registros y gestión de pagos.

TÍTULO 2 - PROCESO DE GIRO DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA (PAC)

En los artículos que van desde el 2.3.2.1. al 2.3.2.31. se exponen los aspectos que regulan el funcionamiento del PAC, en cuanto a los límites mensuales de caja que la DGCPTN asigna a las Entidades, así como también las autorizaciones de giro a las cuentas autorizadas, y gestión de las mismas a partir de la emisión de los medios de pago con las instrucciones de transferencia electrónica de los fondos a los beneficiarios de los pagos.

TÍTULO 3 - MANEJO DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ

En los artículos que van desde el 2.3.3.1. al 2.3.3.5.1.9. se define el marco en el cual las entidades públicas realizan las operaciones de inversión y manejo de portafolio a partir de la liquidez excedente.

TÍTULO 4 - FONDOS ADMINISTRADOS POR EL TESORO NACIONAL

En los artículos que van desde el 2.3.4.1. al 2.3.4.6.3. se expone la regulación para la gestión de operaciones de los distintos fondos de terceros creados para determinados fines y que son puestos a disposición de la Tesorería para su administración.

TÍTULO 5 - LIQUIDACIÓN Y TRASLADO DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS ORIGINADOS CON RECURSOS DE LA NACIÓN

En los artículos que van desde el 2.3.5.1. al 2.3.5.10. se establecen los criterios para la liquidación y traslado de los recursos originados en los rendimientos de las inversiones que realiza la Tesorería.

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Tesorería

Respecto a la estructura del Subsistema de Tesorería en Colombia, las funciones relativas a la gestión de caja se encuentran asignadas a la misma entidad que gestiona el Crédito Público.

Dentro del gobierno colombiano, ambas funciones son responsabilidad de una sola entidad rectora, la DGCPTN. A la luz de la evolución producida en las últimas décadas en la gestión financiera estatal respecto a la unidad de caja, esta concentración acompaña esa evolución para el monitoreo de la liquidez, integrando la gestión de caja y de la deuda.

Figura 1. Estructura funcional DGCPTN

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Subdirección de Tesorería

Como se puede observar en el gráfico 3.2. la DGCPTN ha adoptado una estructura funcional similar a las prácticas del mercado financiero, donde se suelen identificar el *Front Office*, encargado del financiamiento y el manejo de la tesorería; el *Middle Office*, encargado del establecimiento de políticas y lineamientos de operación tanto desde el punto de vista legal como de mercado; y el *Back Office*, encargado del cumplimiento de las operaciones de pago presupuestales, de las operaciones de tesorería, además del registro contable y la estadística de las operaciones gestionadas en la Dirección.

En particular, las Subdirecciones de Tesorería y de Operaciones agrupan las funciones y competencias que se vinculan a la gestión específica del Subsistema de Tesorería, de acuerdo a las características definidas en este documento

El Decreto 4712 de 2008 modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y establece las funciones de la DGCPTN y a su vez en particular determina las funciones de las Subdirecciones mencionadas.

En el ARTÍCULO 37 se detallan las funciones de la Subdirección de Tesorería, mientras que en el ARTÍCULO 41 se establecen las de la Subdirección de Operaciones.

En relación con los sistemas de información, la DGCPTN enfrenta dificultades por la carencia de herramientas informáticas integradas que den adecuado soporte a la gestión de todos los procesos en un solo sistema unificado. Hoy día atiende su misión a través de distintos aplicativos desarrollados internamente, como es el caso del SIIF que

concentra los registros transaccionales del presupuesto y la contabilidad del PGN, junto al SisFC para la gestión de Flujo de Caja y el SisPort para administrar las operaciones activas de inversiones.

Adicionalmente, para la Tesorería resulta de gran importancia la infraestructura informática provista por el sistema de pagos del Banco de la República, que cumple funciones de agente fiscal del Gobierno.

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra

3.3.1. Programación de Caja

Planes de Caja

La Subdirección de Operaciones es la unidad de la DGCPTN encargada de la preparación de la propuesta del plan anual mensualizado de caja (PAC), mecanismo adoptado para el establecimiento del ritmo de ejecución del presupuesto durante el año. El PAC define el monto máximo mensual de pagos con cargo al PGN, con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago.

El monto global del PAC, así como sus modificaciones, es compatibilizado con la meta fiscal y aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el CONFIS, pueden ser aprobadas por la DGCPTN, con sujeción a la disponibilidad de recursos. Se administran dos tipos de PAC: el PAC de rezago y el PAC propio del ejercicio vigente.

(i) PAC de rezago: A partir del sistema SIIF se obtiene el PAC de rezago. Este incorpora las reservas presupuestales y las cuentas por pagar para el pago de gastos comprometidos u obligados no pagados del año anterior o devoluciones de ingresos.

(ii) PAC vigente: El Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), establece los límites agregados de ingresos y gastos para cada uno de los diez años siguientes. Este instrumento constituye la base para la formulación del presupuesto de ingresos y gastos de cada vigencia. En ese marco se establece la meta del PAC. Previo a su desagregación para el ejercicio, se desarrolla una interacción entre la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) y las entidades, donde estas últimas informan las necesidades y estacionalidad de los gastos para el ejercicio fiscal. De este entendimiento surgen las metas de gastos mensuales para el año, tomando como base el límite que establece la Ley de presupuesto. Este trabajo conjunto articula la ejecución del presupuesto y la gestión de caja.

El PAC se desagrega de manera mensual, por objeto del gasto y por moneda. Se carga en el SIIF y fija el techo sobre el cual pueden girar las entidades. En el Comité de

Tesorería se analiza su evolución y se actualiza a medida que se conocen con precisión ingresos y egresos.

En el mes de junio de cada año, cuando se confecciona el plan de gastos del ejercicio siguiente, se revisa en detalle el PAC vigente y se hacen las adecuaciones necesarias.

Las entidades pueden solicitar en el SIIF modificaciones al PAC, que deben ser autorizadas por la DGCPTN. De igual forma, pueden hacer compensaciones entre el PAC de rezago y el PAC vigente para atender sus obligaciones, siempre que la composición total no modifique el límite establecido.

Proyección de Flujo de Caja del Tesoro

El flujo de caja es la herramienta mediante la cual se realiza la programación de los ingresos y egresos de la Nación, bien sea en moneda local o en moneda extranjera, para determinar las disponibilidades tanto de los recursos propios del Gobierno Nacional como de aquellos que administre por delegación. Esta es la fuente principal para el análisis de liquidez en moneda nacional o extranjera, necesaria para el diseño de las operaciones activas y/o pasivas de tesorería, y es la base para hacer los análisis de riesgo de liquidez, cálculos de las reservas de caja y la determinación de los errores de pronóstico de los flujos manejados por la Nación.

Para la proyección del Flujo de Caja se tiene en cuenta la siguiente información:

- Las metas mensuales de gastos de las entidades
- El servicio de la deuda pública interna y externa
- El calendario de colocaciones de deuda
- Las estimaciones de ingresos tributarios provistos por la DIAN y contemplados en la Ley de Presupuesto
- Las estimaciones de ingresos no tributarios y recursos de capital
- Las estimaciones de otros ingresos basadas en el conocimiento propio y las previsiones que incluye la Ley de Presupuesto
- Los saldos de los activos financieros disponibles
- Los movimientos de otros recursos públicos entregados en administración al Tesoro
- Otras aplicaciones financieras.

La administración del flujo de caja tiene los siguientes objetivos:

1. Programar y vigilar los saldos de caja para atender obligaciones presupuestales. En la DGCPTN se administran los flujos de caja de los recursos pertenecientes a la CUN y aquellos administrados por la Dirección. Dentro de este proceso es de vital importancia la programación de los ingresos por concepto de recursos de crédito.

Dado el volumen de recursos administrados por la Tesorería y el impacto de su gestión en el mercado monetario, fue necesario crear el Comité Interinstitucional de Tesorería, el cual está compuesto por miembros del MHCP y del Banco de la República (BANREP). Allí se coordina la información sobre cambios en la liquidez como resultado de las operaciones de la DGCPTN, y se analizan y discuten los posibles cambios en el flujo de caja de la Nación.

2. Manejar eficientemente los recursos públicos administrados por la Tesorería. La CUN administra los recursos propios de Establecimientos Públicos y Fondos Especiales del PGN. Anteriormente se utilizaba el mecanismo de inversión forzosa en Títulos de deuda Pública -TES con el fin de controlar los excedentes de liquidez incrementando el saldo y el costo de la deuda pública.

3. Mantener una reserva de caja para hacer frente a situaciones negativas de la coyuntura económica o salidas imprevistas de fondos. La Tesorería General mantiene una reserva monetaria a través de acuerdos interinstitucionales con el BANREP.

Esta reserva financia operaciones temporales de tesorería para cubrir déficits de caja y construir una curva eficiente de corto plazo. Así, de la acumulación resultante, y basado en el cronograma y estrategia que se establezca, la Tesorería puede llegar a contar con una posición de caja superavitaria suficiente para la toma de posiciones activas en el mercado monetario.

De esta forma, el mercado puede contar con colaterales apropiados para el fondeo de las operaciones de liquidez, lo que requiere una coordinación constante entre las áreas encargadas del financiamiento de la Nación y la Tesorería. En el gráfico 3.2.6. se presenta la estructura general del flujo de caja que se utiliza en Colombia.

Figura 2. Estructura del flujo de caja

Reserva de caja

La reserva de caja se define como la posición líquida que la Subdirección de Tesorería decide mantener para contrarrestar efectos adversos del mercado que pudieran difi-

cultar la obtención del financiamiento requerido. Para tal fin se cuenta con mecanismos de liquidez temporal como facilidades de crédito de emergencia, reservas de efectivo e incluso préstamos interbancarios al final del día.

Algunos determinantes para establecer la reserva de caja son:

- Capacidad para pronosticar los flujos de caja con las menores desviaciones posibles.
- Capacidad para suavizar los flujos de caja, mediante operaciones de tesorería activas y/o pasivas.
- Margen de maniobra ante fluctuaciones imprevistas de acuerdo con los plazos de financiamiento.
- Uso de márgenes de protección o buffer de liquidez.

Bajo las anteriores premisas, la reserva de caja está constituida por los siguientes recursos:

(i) Títulos de tesorería de corto plazo, TCO.

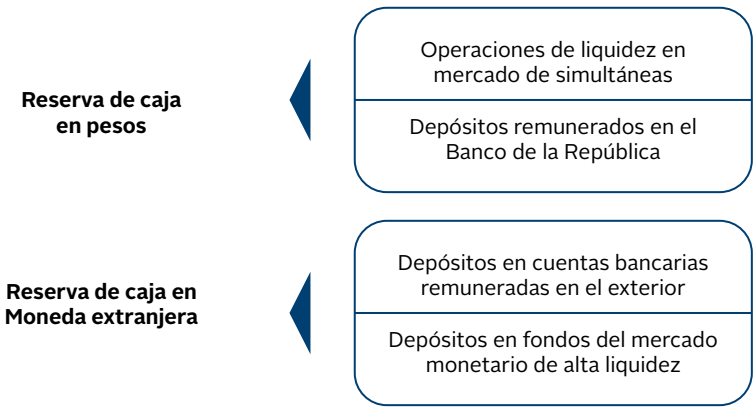
(ii) Recursos excedentarios de la CUN y de fondos administrados.

(iii) Recursos provenientes de operaciones de pre financiamiento de deuda

(iv) Recursos de fuente específica.

La reserva de caja mínima será administrada preferiblemente mediante operaciones monetarias, que incluyen:

Figura 3. Reserva de caja de la Tesorería



3.3.2. Cuenta Única. Administración del SCUN

El alcance institucional de SCUN abarca a las entidades que conforman el PGN, es decir el nivel central y sus adscritas y los establecimientos Públicos públicos del orden nacio-

nal de los tres poderes de Gobierno, con excepción de los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y las entidades de previsión y seguridad social. Dichas entidades trasladan sus ingresos de las distintas fuentes previstas en el PGN a la CUN.

Con respecto a los pagos, en los últimos años se ha venido verificando un proceso de mejora, reduciéndose a lo largo del tiempo y en forma gradual los casos de pagos efectuados desde cuentas bancarias de las pagadurías locales de las entidades del PGN a un porcentaje creciente de pagos de los gastos de sus presupuestos que son girados directamente desde la CUN a los beneficiarios finales.

El resto de las entidades del Sector Público por fuera de las mencionadas (empresas públicas, fideicomisos, fondos especiales y otros), mantienen autonomía financiera y su liquidez y manejo de caja por fuera de la CUN.

Además de los fondos de las entidades del PGN que la DGCPTN administra en la CUN, la misma administra en paralelo el siguiente fondo, que constituye en la práctica una "segunda CUN":

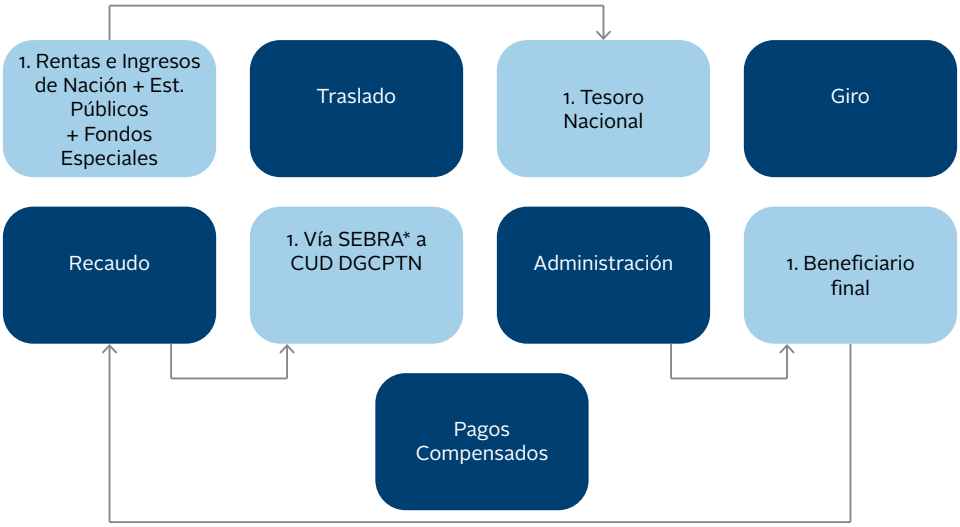
Sistema General de Regalías, SGR

Las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales se administran a través del Sistema General de Regalías (SGR), constituido a través de modificación de la Constitución Política. Los recursos del SGR se administran teniendo como objetivo la distribución de los beneficios a todas las regiones del país (equidad territorial). Asimismo, cerca de la mitad de los fondos recaudados se distribuyen en: Financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales, Fondo de Ahorro y Estabilización y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. La elección de los proyectos financiados con los fondos del SGR se lleva a cabo a través de los órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados con representantes de las regiones y de los municipios que les corresponden. Los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar su ejecutor. Algunos proyectos pueden ser igualmente financiados por el Gobierno Nacional, especialmente aquellos que tengan impacto regional.

Los recursos del SGR no hacen parte del PGN. Tienen su propio sistema presupuestal que se rige por la ley del SGR. En todo caso, el Congreso de la República expide bianualmente su presupuesto.

De este modo, las funciones del MHCP que ejerce sobre el SGR son las de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR.

Figura 4. Esquema de Funcionamiento del SCUN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público Subdirección de Tesorería.
(*) SEBRA: Servicios Electrónicos del Banco de la República.
CUD: Cuenta Única de Deposito

En la figura 3 se presentan las etapas consideradas dentro del SCUN en Colombia:

(i) Recaudo y Ejecución de ingresos del SCUN. Las respectivas entidades estatales y sus correspondientes órganos de administración o dirección son los responsables del recaudo, clasificación y ejecución de sus recursos propios, administrados y de los fondos especiales, los que se depositan en los bancos del sistema financiero.

(ii) Traslado de ingresos a la CUN. Los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN se trasladan a la CUN que para estos efectos disponga la DGCPTN, en los plazos que se determinan en cada convenio de reciprocidad entre las entidades y los bancos del sistema financiero.

(iii) Administración de ingresos del SCUN. La DGCPTN establece para cada entidad o fondo especial, responsables de la gestión de la recaudación, la DIAN para los impuestos y el resto de las entidades para los otros conceptos, procedimientos operativos, plazos y flujos de información requeridos para el funcionamiento del SCUN. El detalle por concepto de recaudación en cuanto a plazos de acreditación y formato de remisión de la información de estos ingresos se expresa en el punto siguiente 3.3.3.

(iv) Disponibilidad de recursos para la atención de giros. La DGCPTN se abstendrá de efectuar giros a beneficiarios de gastos, financiados con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional y los fondos especiales,

en caso de no existir disponibilidad de los mismos recaudada y registrada previamente en el SIIF Nación.

(v) Los giros o transferencias de fondos desde la CUN a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales se detallan en el punto 3.3.4. desarrollado más adelante (Gestión de Pagos).

(vi) Pagos Compensados. A partir del año 2017 se implementó el proceso de pagos compensados, el cual se refiere al pago entre entidades que hacen parte del SCUN, donde los recursos no salen del saldo administrado, sino que se realizan registros en el SIIF de tal forma que disminuye una libreta de una entidad A, trasladando los recursos a otra entidad B, lo que hace que se incremente el saldo de esta última.

3.3.3. Proceso de recaudación

El proceso previo a la gestión de ingresos es la programación de caja del Tesoro, reflejada principalmente en la previsión de ingresos del flujo de caja, el cual se realiza, en su orden, de forma anual, mensual y diaria, con base en la programación fiscal hecha por la Dirección de Política Macroeconómica.

La gestión de ingresos se lleva a cabo por el Grupo de flujo de caja de la Subdirección de Tesorería de la DGCPTN y cubre la gestión de todos los ingresos de la Nación. Estos ingresos corresponden a:

(i) Ingresos tributarios

- Administrados DIAN
- Otros tributarios

(ii) Ingresos no tributarios

(iii) Recuperación cartera

(iv) Recursos de capital

- Rendimientos financieros
- Excedentes y dividendos

(v) Recursos del crédito

(vi) Enajenación de activos

(vii) Fondos especiales (1)

(viii) Ingresos del SCUN y de otros fondos administrados.

Decreto 111 de 1996, Artículo 30.

> "Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico,

así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador."

El ingreso de los recursos a ser consignados a favor del Tesoro Nacional debe corresponder a la identificación del concepto y cuenta donde se reflejarán dichos recursos. En este sentido, el Tesoro Nacional ha abierto más de 180 cuentas en bancos comerciales y en el BANREP, proceso que es ejecutado por la Subdirección de Operaciones e informado a la Subdirección de Tesorería.

En relación con la gestión de ingresos tributarios, se tiene contacto directo con todas las Entidades Administradoras de Recaudo (EAR) que son las entidades bancarias del sistema financiero, con las cuales la DIAN mantiene convenios para el recaudo de impuestos.

Estos recursos son recibidos en cuentas bancarias y en promedio el plazo para transferir los fondos desde las EAR a las cuentas del Tesoro Nacional en el BANREP ha venido bajando (de más de quince días a solo dos en la actualidad) a lo largo del tiempo a través de la implementación de distintos procesos de mejora.

Una vez se hace el recaudo efectivo en las cuentas, las entidades bancarias reportan diariamente al flujo de caja la información del valor del recaudo por cada tipo de impuesto recibido el día hábil anterior y el cual será transferido en promedio dos días después. Esta información se recibe por correo electrónico en formato Excel.

La contabilización de la recaudación en el SIIF se produce cuando se procesan las transferencias de las cuentas de recaudo del Tesoro en el BANREP (una por impuesto) a la CUN.

Los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, tienen una periodicidad específica en cada caso y el tiempo de demora en el traslado de los fondos a la CUN varía entre una semana y un mes, en función de los convenios de reciprocidad que las entidades recaudadoras públicas del PGN celebran con los bancos. En este caso la información se recibe por correo electrónico en archivos planos que se reprocesan para el registro.

La información preliminar para el flujo de caja proviene de la programación fiscal y la información real proviene principalmente de los extractos bancarios y de las entidades que trasladan los recursos.

La contabilización de estos ingresos en el SIIF se produce concretamente cuando se procesan dichas transferencias de las entidades a la CUN.

Los ingresos por recuperación de cartera son aquellos originados en créditos de la DGCPTN a entidades del PGN, acuerdos de pago y garantías otorgadas por la Nación, cuya información la genera la Subdirección de Financiamiento con Otras Entidades, Saneamiento y Cartera, principalmente con información que reposa en el Sistema de Deuda Pública, SisDP.

Los ingresos de crédito son originados en fuentes externas e internas por medio de instrumentos del mercado de capitales o de créditos.

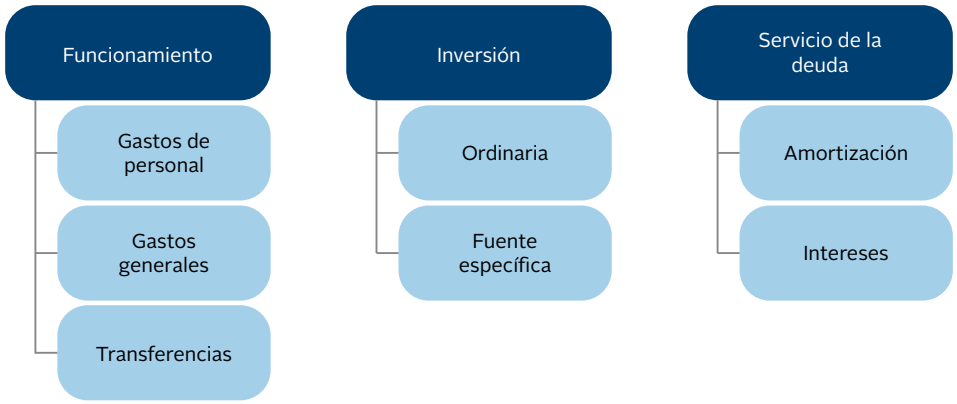
Los ingresos de capital incluyen en Colombia los rendimientos financieros que pueden ser originados en inversiones de recursos propios del Tesoro Nacional, de los fondos que administra el Tesoro Nacional, o provenientes de entidades que manejan recursos de la Nación a través de negocios fiduciarios, los cuales consignan mensualmente el valor de los rendimientos producto de la gestión de sus portafolios; y los excedentes y dividendos originados en aquellas empresas industriales y comerciales que tienen participación estatal. Estos son decretados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y por las asambleas de accionistas celebradas anualmente en cada entidad.

Se propondrá la revisión de esta clasificación e imputación de rendimientos financieros como ingresos de capital ya que la misma a los efectos de alinearla a los criterios y estándares internacionales.

3.3.4. Gestión de Pagos

Este proceso cubre la ejecución desde la CUN de todos los pagos con cargo al PGN de las entidades ejecutoras, tanto de aquellos que se financian con los recursos Nación como de aquellos que se financian con recursos propios, con cargo al presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda (amortización e intereses).

Figura 5. Estructura de pagos



Fuente: DGCPTN.

El insumo principal de este proceso lo constituyen las metas de PAC y la programación de pagos del año, provenientes del proceso de planeación financiera, la actualización de giros efectivos (pagos realmente realizados) que se gestionan dentro del mismo proceso de gestión de pagos, las reprogramaciones de giros, acordadas por la Subdirección de Operaciones con los órganos ejecutores, insumos que permiten determinar permanentemente la disponibilidad de recursos. Este proceso cubre además de los giros efectivos, los procesos de devolución originados en giros no efectivos (pagos no realizados).

Otros giros realizados se refieren a aquellos que no requieren de un cupo presupuestal y se conocen como “No presupuestales”, dentro de estos se encuentra la sobretasa al ACPM, cuyo proveedor de la información es la Dirección de Apoyo Fiscal.

En relación con el pago del servicio de la deuda, se parte de una proyección del servicio de la deuda que se debe incluir en el SisDP. El servicio de la deuda también cuenta con un cupo de PAC, el cual debe ser distribuido en el SIIF. En el SisDP se realiza la imputación presupuestal por cada uno de los créditos, se crea un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y se incluyen las instrucciones de giro en el sistema para la generación de un Documento de Instrucción de Pago (DIP), que será impreso en papel de seguridad.

Para cualquier pago del servicio de la deuda se verifica la hoja de vida que se encuentra en la base de datos y se ajusta el valor del principal o de los intereses, de acuerdo con la cuenta de cobro remitida por el acreedor. La liquidación de los intereses y/o comisiones puede variar, dependiendo de las variables y fechas, así como los redondeos que se utilicen para cada liquidación. Todos los pagos del servicio de la deuda cuentan con un número de DIP consecutivo el cual es asignado de forma manual en el SisDP. El grupo de servicio de la deuda es responsable de cargar en el SIIF la correspondiente cadena presupuestal del servicio de la deuda, una vez verificado los datos arrojados por el SisDP. De igual forma este grupo se encarga de los trámites de cupos y traslados presupuestales que deben realizarse ante la DGCPTN.

En relación con los pagos programados por las entidades incluidas en la CUN, es decir, con cargo a la disponibilidad en caja de sus recursos propios, estas generan las órdenes de pago respectivas en el SIIF 2 días antes de la generación del archivo de pagos y la remisión de éstos a través del canal seguro de comunicación, definido con el BANREP, el cual ha de proceder a abonar en la cuenta de los beneficiarios finales de los pagos los importes ordenados. El SIIF permite a las entidades CUN realizar el proceso aquí indicado, siempre y cuando se cuente con el cupo PAC respectivo y haya el saldo disponible suficiente dentro de la CUN.

Los medios utilizados en el proceso de pagos incluyen, abonos en cuenta bancaria, títulos de deuda pública o compensaciones de pago, es decir afectaciones de cuentas virtuales dentro de la CUN sin movimiento de fondos. De igual forma el proceso de pagos puede darse en pesos o cualquier otra moneda diferente, para lo cual el grupo de pagos y cumplimiento coordina con la Subdirección de Tesorería la compra de la moneda de pago (proceso de gestión de liquidez), área que verifica la disponibilidad de divisas (USD generalmente) y procede a tramitar la compra con el BANREP.

También se cuenta con la CUN en dólares americanos, mediante la cual los pagos de los establecimientos públicos del orden nacional, son realizados directamente desde la cuenta bancaria de la DGCPTN en el BANREP, con su correspondiente afectación en el SIIF. El proceso de pagos en moneda extranjera también incluye el reporte de información cambiaria a través de los formularios dispuestos para tal fin por el BANREP y la DIAN.

Una vez se generan las órdenes bancarias y se firman los respectivos archivos, se procede a la transmisión de los mismos al BANREP a través de gestión de transferencia de archivos. A partir de aquí el BANREP puede realizar la dispersión de recursos de acuerdo con las instrucciones de la DGCPTN. El Grupo de Pagos y Cumplimiento reporta la transmisión de archivos en el SIIF. En este último aplicativo también se realiza el registro diario de las tasas de cambio que operan para el día del giro.

La principal salida de este proceso es la generación del flujo de pagos, se remite diariamente al Grupo de Flujo de Caja, para alimentar los pagos efectivos y servir como input para el proceso de gestión de liquidez, y para complementar o modificar la programación del flujo de caja, como parte del proceso de planeación financiera.

Durante el proceso de pagos, puede darse devoluciones por pagos no exitosos, los cuales deben ser reportados a la Subdirección de Tesorería. De igual forma, cualquier cambio en la programación de pagos del siguiente día, que afecte significativamente las programaciones monetarias del BR, debe ser informado a la Subdirección de Tesorería.

Al día siguiente de haber efectuado los giros, se realiza el cargue de los extractos bancarios en el SIIF y se efectúa la conciliación bancaria y la conciliación financiera. Ambos procesos se realizan actualmente de forma manual e intervienen en estos, el Grupo de Registro Contable y el Grupo de Flujo de Caja.

Dentro del proceso de gestión de pagos también se contempla la administración de cuentas en el BANREP y en banco comerciales que incluye la apertura y cancelación de cuentas que requiera la DGCPTN y las entidades ejecutoras del presupuesto. Los tipos de cuentas son autorizadas (manejo exclusivo órganos ejecutores), registradas (para devoluciones a los fondos referidos a las cajas menores, sobretasa al ACPM, y acreedores varios), reportadas (convenios interadministrativos, convenios de asociación, encargos y patrimonios, recursos CUN) y de recaudo recursos Nación y de destinación específica (manejo exclusivo DGCPTN).

Para aquellos pagos de carácter urgente e indispensable que afrontan las entidades del PGN para apoyar su gestión administrativa y misional, se cuenta con un régimen de "cajas menores", que implica la administración de un monto de dinero por parte de las tesorerías de las entidades, por fuera del circuito de gestión de pagos general descrito en los párrafos precedentes.

El marco normativo por el cual se regula la constitución y el funcionamiento de las Cajas Menores lo constituye el Decreto 2768 de 2012.

En dicha norma se especifica el alcance institucional, las condiciones para su constitución y reembolso, criterios para el número en cada entidad, las condiciones para la cuantía, para la destinación de los pagos y para la legalización, las prohibiciones y la responsabilidad de los funcionarios que las administran.

3.3.5. Gestión de liquidez. Administración de operaciones activas y pasivas

Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo – Instrumentos financieros

El marco para la gestión de liquidez (tipo de operaciones y criterios de riesgo) lo define el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero y los lineamientos y políticas de tesorería emitidos por el Comité de Tesorería y la Subdirección de Riesgo de la DGCPTN.

Actualmente, la Subdirección de Tesorería, a los efectos de gestionar la liquidez, está autorizada para realizar las siguientes operaciones:

(i) Compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y otros gobiernos y tesorerías;

(ii) Compra de deuda de la Nación;

(iii) Compras con pacto de retroventa operaciones repo, simultáneas y transferencia temporal de valores con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;

(iv) Depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;

(v) Depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior;

(vi) Inversiones en instrumentos del mercado monetario administrados por entidades financieras del exterior, operaciones de cubrimiento de riesgos;

(vii) Préstamos transitorios, depósitos en administración de recursos de las entidades estatales de cualquier orden.

(viii) Préstamos de títulos valores a tasas de mercado;

(ix) Administración de los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación.

(x) Administración de excedentes de liquidez de entidades estatales de cualquier orden a través de depósitos en administración.

(xi) Administración de los activos y pasivos financieros de la Nación de forma directa y los activos financieros de los demás entes públicos por delegación de las entidades respectivas.

(xii) Créditos de tesorería hasta por el plazo de un año a las entidades descentralizadas del orden nacional, de conformidad con los criterios técnicos y condiciones que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Además del marco estratégico, la Subdirección de Tesorería debe considerar el flujo de caja, las operaciones diarias de mercado, la información de ingresos y pagos, y los movimientos de los recursos administrados, para invertir diariamente los excedentes de liquidez o cubrir los déficits de disponibilidad, tanto en pesos como en dólares.

El plazo de las operaciones pasivas de Tesorería no puede superar un año. Las operaciones activas pueden ser pactadas mediante un sistema o plataforma transaccional o mediante mecanismos directos con cada contraparte. Las operaciones activas de Tesorería no tienen establecido un plazo máximo y su duración depende del tipo de instrumento y las necesidades de liquidez que se proyecten para tener la disponibilidad de caja adecuada.

Los lineamientos y políticas de riesgo requeridas para la ejecución de este proceso contemplan:

- Concentración por instrumento
- Concentración por contraparte
- Calificaciones de contrapartes e instrumentos de inversión
- Cupos de contraparte por sistema transaccional
- Volúmenes máximos de operación en sistemas transaccionales
- Políticas de garantías (para las operaciones que se pacten mediante una cámara de liquidación y compensación).

Para la gestión de las operaciones descriptas la Tesorería se apoya en la herramienta software de administración de portafolio “PORFIN”. La misma tiene las siguientes funcionalidades más relevantes:

- Seguimiento en línea del valor de mercado de las inversiones.
- Control de cupos y riesgos de las inversiones de acuerdo a los lineamientos definidos.
- Soporte al cumplimiento de las operaciones con títulos valores, activos financieros, acciones obligaciones, títulos de deuda y fondos de inversión.
- Soporte a negociación y cumplimiento de operaciones con divisas en el mercado cambiario.
- Soporte a requerimientos normativos de las entidades de control.
- Soporte a las emisiones de deuda.
- Comunicación en línea con la bolsa y depósitos de valores.

Finalmente, se enumeran otros Sistemas Transaccionales y de Información Especializada relevantes que integran los procesos de Tesorería. Se encuentran contratados los siguientes servicios tecnológicos:

- Sistema SEBRA. Permite la conectividad con los servicios tecnológicos del Banco de la República. A través de estos servicios se realizan todas las operaciones de cumplimiento de la Tesorería.
- Cuentas de Depósito en Pesos y Dólares
- Servicio de Depósito Central de Valores
- SEN
- MEC
- SET-FX
- CRCC
- BLOOMBERG y REFINITIV
- Plataformas Especializadas de las contrapartes (CITIDIRECT, blackrock, WAM, JP Morgan)

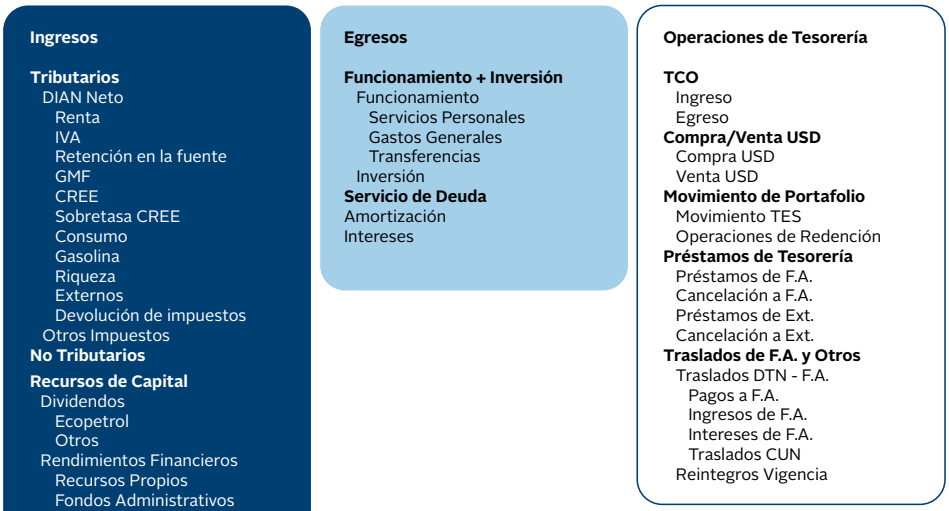
3.4. Productos que Genera el Subsistema de Tesorería

3.4.1. Flujo de Caja

Las salidas principales de este proceso la constituyen los reportes de ejecución observada del flujo de caja de la Nación y de los recursos administrados, en pesos y en dólares que se producen diariamente en formato anual, mensual y diario.

Estos reportes de flujo de caja tienen como destinatarios principales: el proceso de gestión de liquidez, la Subdirección de Operaciones, la DPM, la DGPPN, el BANREP y la Contraloría General de la República (CGR) entre otros. Los reportes incluyen la siguiente información:

Figura 6.



3.4.2. Estados Financieros del Tesoro y Deuda Pública

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) confecciona Estados Financieros al cierre de cada Ejercicio, con base a los registros de los libros de contabilidad en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación- SIIF

La DGCPTN a partir 1 de enero de 2022 inicio la unificación de las unidades contables del Tesoro Nacional y Deuda Pública; a través de la Resolución No. 064 del 30 de marzo de 2022, "(...) se modifican procedimientos contables del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo, por la combinación de operaciones del Tesoro Nacional y Deuda Publica Nación en una entidad contable pública".

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

La gestión de Tesorería en Colombia ha evidenciado mejoras en los últimos tiempos, en cuanto a la incorporación de modernas técnicas de gestión de caja y su articulación con el manejo de la deuda, la administración de las operaciones de administración de liquidez del Tesoro, mejoras en los plazos de acreditación de la recaudación tributaria en la Cuenta Única Nacional y la reducción gradual del manejo de efectivo en las pagadurías locales.

En tal sentido, se identifican como fortalezas, para el caso colombiano, la definición de una estrategia integrada de activos y pasivos y el establecimiento de una gobernanza única para la gestión de las operaciones de tesorería y de financiamiento, características implementadas desde el año 2004 con la fusión de las Direcciones Generales de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en la hoy conocida como DGCPTN.

En ese marco, funciona el Comité de Tesorería regulado por la Resolución 729 del año 2022 y el Comité de Gestión de pasivos y coberturas de la Nación regulado por la Resolución 1329 del año 2021.

Asimismo, también se evidencian como fortalezas: la estrecha coordinación con el Banco de la República para asegurar la efectividad de la política monetaria; la activa participación en el mercado para apoyar el desarrollo y eficiencia del mercado de deuda; la activa inversión para maximizar el rendimiento de los excedentes de liquidez de la CUN; la existencia de una reserva de liquidez para garantizar la cobertura de los pagos del PGN; el manejo de la estacionalidad de la liquidez mediante TES de Corto Plazo; el establecimiento de la Tesorería como administrador único de los activos del PGN y preferencial de las demás entidades públicas; y los esfuerzos por modernizar las operaciones mediante la incorporación de tecnología actualizada.

4.2. Debilidades

Como contracara de lo expresado en el punto anterior, se observa una relativa baja integración de la gestión de tesorería con el resto de los sistemas de la gestión financiera pública, y una fragmentación en el uso de los sistemas y aplicativos para la ejecución de los procesos propios del subsistema, además de una oportunidad para profundizar y consolidar los avances mencionados en el primer párrafo del punto anterior.

En tal sentido, se han relevado los siguientes aspectos específicos;

4.2.1. Relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja

Se ha identificado una relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja.

En ese sentido, la herramienta del PAC permite contar con un marco para el límite mensual de caja, derivado de la política fiscal.

Sin embargo, no existe un instrumento de flujo de información acerca de la programación del gasto mediante la interacción entre las entidades y el MHCP, que permita a la DGCPTN programar el flujo de fondos de corto y mediano plazo con información de mayor calidad y precisión.

4.2.2. La herramienta de la Cuenta Única evidencia ciertas limitaciones de eficiencia

En lo que respecta al funcionamiento de la CUN, la recaudación, tanto de impuestos como de los recursos propios de las entidades, sufre demoras originadas en convenios de reciprocidad que impiden que la disponibilidad de efectivo se materialice en forma inmediata en la CUN.

Se han identificado significativas mejoras en los plazos de acreditación de la recaudación de impuestos por parte de la DIAN, pasando de demoras de más de 10 días de permanencia de los fondos en las entidades del sistema bancario a 6 días en la actualidad de acuerdo a la normativa vigente.

Sin embargo, se considera que las condiciones tecnológicas y de gestión permiten seguir profundizando la interrelación DIAN – bancos – SIIF para llegar a la acreditación inmediata de la recaudación, eliminando los "tiempos muertos" desde que el contribuyente o agente de retención percibe el tributo hasta que los fondos se disponen en la CUN para la gestión de liquidez por parte de Tesorería.

Por otro lado, como ya se mencionó en el punto 3.4.3., para el resto de los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, el traslado a la CUN tiene una periodicidad específica en cada caso y el tiempo de demora en el traslado de los fondos a la CUN varía entre una semana y un mes, en función de los convenios de reciprocidad que las entidades recaudadoras públicas del PGN celebran con los bancos. Otra limitación además en este caso es que la información se recibe por correo electrónico en archivos planos que se reprocesan para el registro.

Finalmente, persisten algunas entidades del PGN que mantienen saldos financieros en cuentas a la vista, mientras que las pagadurías gestionan ciertos pagos del presupuesto contra esa liquidez por fuera del SCUN, como intermediarios, tanto con el mecanismo de la Caja menor como mediante el circuito normal de pagos.

4.2.3. Fragmentación en el uso de sistemas de gestión de activos y pasivos financieros

La gestión de activos y pasivos financieros que desarrolla la Subdirección de Tesorería utiliza distintos Sistemas de Gestión con integración limitada.

Este aspecto ha sido destacado en el documento de la DGCPTN sobre la modernización de su tecnología, donde se expone el objetivo de contar "en un solo lugar" con la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

En la actualidad se evidencia debilidad de integración y de "diálogo" entre los distintos sistemas vigentes como el SIIF (registros presupuestales y/o contables de las transacciones), el SisDP (deuda pública), el SisPORT (gestión de la cartera de inversiones) y SisFC (estimaciones flujo de caja).

Al mismo tiempo se evidencian limitaciones en el acceso a la información de la liquidez del universo de entidades que integran el resto del SPNF por fuera del SCUN.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Seguimiento conjunto del PAC entre Presupuesto y Tesorería

Se propone el desarrollo de un régimen de información y herramienta que comunique periódicamente a la DGCPTN la programación de la ejecución del presupuesto de las entidades del PGN, a los efectos de mejorar la identificación de la estacionalidad de las proyecciones financieras.

Esta propuesta implica la definición de una norma por parte de la DGCPTN que establezca en forma obligatoria y formalmente el formato, periodicidad y características de la remisión de la mencionada programación desde las entidades del PGN a la DGCPTN.

Asimismo, resultará conveniente sistematizar la carga y explotación de la mencionada información en el sistema de gestión del flujo de caja (hoy SisFC o el que lo reemplace).

Por otro lado, se procurará profundizar y automatizar la Interoperabilidad y "diálogo" entre el SisFC y el SisDP en las proyecciones de los Servicios de la Deuda Pública.

Se plantea reducir la carga manual de información en la generación de escenarios de programación de caja.

4.3.2. Disminución de los tiempos de traslado de fondos recaudados a la CUN

Objetivo: continuar con la baja de los plazos de acreditación de los recursos que ingresan al SCUN y profundizar la automatización del registro presupuestal y contable de los ingresos:

- En cuanto a los **Ingresos tributarios**: continuar con el proceso de mejora. Profundizar y automatizar el vínculo DIAN – SIIF. En este proceso se considera posible lograr la acreditación en línea como objetivo de máxima, eliminando la permanencia de fondos en las entidades bancarias de recaudación. Esto implica un escenario a futuro sin convenios de reciprocidad con las entidades bancarias.

  Concretamente, se propone continuar y extender por parte de la DIAN el uso de la factura electrónica para el pago de impuestos. La generalización del pago electrónico de tributos permitirá reemplazar el servicio de procesamiento de la recaudación que hoy brindan las entidades de recaudo.

- Con respecto a los **Ingresos no tributarios**: planteo de nuevo marco general desde la DPCPTN para estandarizar en cuanto a plazos de acreditación el proceso de recaudación de las entidades del PGN. Esta propuesta requiere la sanción de una norma general por parte de la DGCPTN que establezca dicho marco de carácter obligatorio para las entidades del PGN y los bancos del sistema financiero. Para estos conceptos se mantendrían convenios de reciprocidad, pero con un esquema único para todos.

4.3.3. Modelo de gestión de pagos que reduzca al mínimo el traslado de fondos a cuentas bancarias de las pagadurías

Se propone la Incorporación de nuevas tecnologías de medios de pago y sus plataformas de gestión (tarjetas de compra, billeteras virtuales) en las pagadurías.

Esta propuesta requiere avanzar en el diseño de la interoperabilidad de estas nuevas herramientas y plataformas con el SIIF a los efectos del registro de las transacciones, y de una norma por parte de la DGCPTN que regule su funcionamiento, en el marco tanto de la gestión de la caja menor como del régimen normal de gestión de pagos de las entidades del PGN.

Objetivos e impacto: eliminación del uso de efectivo y reducción de cantidad de cuentas bancarias de entidades en el sistema financiero, sobre todo las que implican la administración de las cajas menores en las entidades del PGN, con la consiguiente baja de costos.

La implementación de estos nuevos medios de pago debería estar acompañada por parte de la DGCPTN de mecanismos de incentivos (premios y castigos) a las entidades del PGN en la medida que se evidencien indicadores de baja en el uso de efectivo en la gestión de pagos.

4.3.4. Interoperabilidad del Sistema de gestión en la administración de activos y pasivos financieros con el SIIF

En línea con uno de los objetivos centrales estratégicos de la DGCPTN, se propone avanzar en el desarrollo de un sistema integrado de activos y pasivos, donde debería

integrarse la gestión, tal como se mencionó, "en un solo lugar" la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

Esta propuesta implica plantear no solo la profundización de las funcionalidades que hoy se gestionan en el "PORFIN", referidas a la administración del portafolio de operaciones activas de inversión de excedentes de liquidez y a las operaciones pasivas de financiamiento de corto plazo, sino también y, fundamentalmente, definir e implementar la interoperabilidad entre dicho sistema y el registro contable y presupuestal de las operaciones de tesorería en el SIIF.

4.3.5. Régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN, con el objetivo de centralizar a futuro la administración de dichos recursos por parte de la DGCPTN

Se propone la implementación de un régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN.

El objetivo es que la DGCPTN:

- En una primera etapa cuente con esta base de información de la situación de liquidez del conjunto de entidades del sector público que tienen competencias para administrar fondos por fuera del ámbito de gestión de la CUN, con el objeto de hacer más eficientes las decisiones de financiamiento e inversión de corto plazo del tesoro, y procurar una mejor coordinación con la política monetaria que administra el BANREP.
- En una segunda etapa avance con mecanismos que le permitan centralizar la administración de los fondos de las mencionadas entidades.

Esto implica la sanción de una norma por parte de la DGCPTN que establezca las características de dicho régimen de información para las entidades, en cuanto al formato, periodicidad y medios de transmisión de la misma.

A la fecha el Ministerio de Hacienda se encuentra en un proceso de reglamentación del artículo 36 de la Ley 1955 de 2020, que considera los depósitos del tesoro como el instrumento para que la DGCPTN administre excedentes de liquidez de entidades fuera del PGN.

En tal sentido, la DGCPTN está trabajando en el desarrollo de un nuevo instrumento, Depósitos de Tesoro, para recibir los excedentes de liquidez de entidades públicas obligadas a entregarlos a la Dirección y de aquellas que así lo decidan dentro de su autonomía.

Asimismo, se está considerando ampliar la habilidad de la Dirección para ser contraparte de las entidades públicas en la compraventa de los títulos de tesorería, TES, y se

ha contemplado en la Dirección participar en el mercado de derivados para realizar una mitigación del riesgo cambiario del portafolio de activos y pasivos en divisas.

Finalmente, sería conveniente la creación de un módulo dentro de un nuevo sistema integrado de activos y pasivos o nuevo SisPort(propuesta de reforma 4.3.4) a los efectos de explotar dicha información en forma sistemática.

Para ello, resulta necesario el desarrollo de un formato estandarizado que detalle flujos y stocks de los instrumentos, con sus distintos plazos y grados de liquidez.

4.3.6. Gestión de liquidez de recursos públicos administrados por privados

Revisar los mecanismos de control de disposición de recursos por los patrimonios autónomos, en consonancia con las necesidades de caja para atender las apropiaciones del PGN, de manera que no se generen eventos de acumulación de liquidez que pongan en riesgo y/o aumente el costo de la financiación de los gastos que efectivamente sean obligados en cada vigencia fiscal.

De acuerdo con los resultados de estas evaluaciones se pueden determinar mejoras en el procedimiento de giro de recursos a patrimonios autónomos, con el fin de reducir, de forma progresiva, los niveles de acumulación de liquidez que impliquen presión anticipada de recaudo sobre los contribuyentes y/o eleven de forma innecesaria los costos financieros del Gobierno nacional.

IV

SISTEMA DEL TESORO

Aspectos Generales

Tabla de contenido

IV

1. INTRODUCCIÓN 203

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES 203

1. INTRODUCCIÓN

En el presente Capítulo se describen los fundamentos, alcances y características del Sistema del Tesoro en el marco del SIGFP. El Sistema es concebido con una visión única, integradora y coherente, no solo en cuanto a sus componentes sino, también en relación al SIGFP en su conjunto, en coherencia con los estándares internacionales en materia de Gestión del Tesoro y de la Deuda Pública.

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES

El Tesoro Público como uno de los procesos principales de la Gestión Financiera Pública contempla, para el caso colombiano, tanto la definición de una estrategia integrada de activos y pasivos como el establecimiento de una gobernanza única para la gestión de las operaciones de tesorería y de financiamiento, características implementadas desde el año 2004 con la fusión de las Direcciones Generales de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en la hoy conocida como Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, DGCPTN.

Una gestión de tesorería gubernamental moderna requiere gestionar integradamente los activos y pasivos financieros. Un objetivo dentro de esta gestión integrada es preparar los reportes necesarios sobre los activos financieros, frecuentemente denominados efectivo y equivalentes al efectivo, y los pasivos, representado en títulos y/o bonos de deuda interna y externa, préstamos de organismos multilaterales y recursos recibidos en administración. Mediante ellos, se propone dar cumplimiento a una finalidad tradicional de caja gubernamental, como es ayudar a garantizar los recursos financieros para la ejecución del presupuesto y cumplir con las obligaciones al momento del vencimiento.[1]

Así, la DGCPTN es la encargada de garantizar la gestión eficiente y segura de los ingresos y giros de recursos del Presupuesto General de la Nación, PGN. a través de la programación oportuna de los mismos, el manejo de la Cuenta Única Nacional - CUN y la administración de los excedentes transitorios de liquidez. También, es la encargada de programar y ejecutar la estrategia de financiamiento, tanto en el mercado interno como en el internacional, para financiar las apropiaciones del PGN.

En su concepción más moderna el Tesoro Público en la DGCPTN realiza una diversidad de operaciones en el mercado monetario, de deuda, cambiario y de derivados para reducir el costo de la financiación de la Nación; aumentar la remuneración de los activos; mitigar los riesgos desde una perspectiva de portafolio; y establecer un plan de emisión de deuda de mediano plazo que apoye la sostenibilidad fiscal.

1 Informe de Asistencia Técnica a Colombia "Mejora de la alineación entre la Información Contable y Estadística Producida por el Tesoro" - Fondo Monetario Internacional (FMI), octubre 2020.

Si bien se trata de un todo armónico e integrado, los dos subsistemas que componen el Tesoro Público cuentan con marcos conceptuales, características y funciones diferenciadas, por lo que en el Modelo Conceptual se analizan por separado:

Subsistema de Crédito Público: El objetivo fundamental del Subsistema es financiar las necesidades de recursos que requiere el cumplimiento de políticas públicas, planes y programas de Gobierno que se establecen en el Presupuesto Nacional.

En ese marco general, le compete a este subsistema la planeación del financiamiento de mediano y largo plazo, la gestión y administración de la Deuda Pública. El subsistema debe preservar el rol fundamental del crédito público, como instrumento de política fiscal al servicio del crecimiento y el desarrollo de la economía de la Nación.

El Crédito Público es una medida y un indicador de la "credibilidad pública", que se refleja en la confianza que despierta el Estado, y que perciben los participantes del sistema financiero. En términos generales, mientras mejor sea la calificación del riesgo crediticio, menor va a ser el costo de endeudamiento, lo que influirá favorablemente en las decisiones de inversión y en un mayor flujo de fondos hacia el país, con una menor tasa de interés global de financiación. Dado que la calificación soberana suele ser un piso para la calificación del sector privado de un país, no solo se disminuye el costo de endeudamiento del gobierno, sino que también se reduce el costo de endeudamiento del sector privado.

Subsistema de Tesorería: El objetivo fundamental del Subsistema de Tesorería es la administración eficiente de los activos financieros puestos a su disposición, para cumplir oportunamente los compromisos de pago que debe atender el Tesoro, atendiendo los principios como la eficacia, eficiencia, economicidad y transparencia en su gestión, y el adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera de la administración. Además, debe proveer información confiable, consistente y oportuna para la toma de decisiones financieras públicas.

En mayor detalle, la gestión moderna del Subsistema de Tesorería en la DGCPTN incluye:

- Desarrollar y contar con capacidades técnicas para los pronósticos del flujo de caja, a los efectos de brindar información oportuna, consistente y confiable.
- Centralizar los saldos de caja a través de un Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN), como un mecanismo eficiente en la gestión de los fondos públicos, tanto de aquellos del Presupuesto General de la Nación, como los correspondientes a las regalías.
- Pagar obligaciones públicas de manera oportuna y eficiente y ofrecer información transparente sobre todos los activos financieros que administra.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de caja, dentro de un nivel de riesgo aceptable y claramente definido. En el caso de las inversiones en pesos ello se realiza en estrecha coordinación con el Banco de la República y su política monetaria. En el caso de las inversiones en divisas, ello se realiza en una política de administración de riesgo explícita de instrumentos, emisores y plazos.

- Participar en el mercado de deuda pública para reducir los costos, aumentar los réditos de los activos y mitigar los riesgos. Por ejemplo, hay una activa participación en el mercado de deuda interna a través de la compraventa, el intercambio (operaciones de manejo) y la recepción o entrega temporal de títulos de deuda interna (simultáneas activos o pasivas).
- Realizar las operaciones necesarias en el mercado cambiario para apoyar las funciones anteriores. Se ha contemplado en la Dirección participar en el mercado de derivados para realizar una mitigación del riesgo cambiario del portafolio de activos y pasivos en divisas.

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Parte A

Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público

Anexo de Tablas

Tabla de contenido

VA1

Anexo 1. Resumen de las Principales Cuentas, Agregados y Saldos Contables **350**

Anexo 2. SEESP Clasificaciones y Salidas **351**

Tablas 2a. Clasificaciones Básicas **351**

Tabla 2a.1. Transacciones (Partidas-Flujos) - Cuenta nacionales - Marco central 351

Tabla 2a.2 Clasificación Central de Productos (CCP) 360

Tabla 2a.3 Clasificación Industrial Internacional Uniforme 360

Tabla 2a.4 Clasificación de las Funciones del gobierno 360

Tabla 2a.5 Clasificaciones Cuenta Satélite Salud 366

Tabla 2a.6 Clasificaciones Gasto Social 371

Tabla 2a.8 Cuentas ambientales 374

Tabla 2a.9 Cuentas Patrimoniales 375

Tablas 2b Salidas del SEESP **375**

Tabla 2b.1 Sistema de Cuentas Nacionales – Marco Central 375

Tabla 2b.2 Cuentas Nacionales del Sector Público (integradas) 380

Tabla 2b.3 Gastos del Gobierno por Finalidad 380

Tabla 2b.4 Cuenta Satélite de Salud 381

Tabla 2b.5 Gasto Social 384

Tabla 2b.6 Cuentas Ambientales 385

Tabla 2b.6.1 Producción de servicios específicos de actividades ambientales, productores del gobierno general 385

Tabla 2b.6.2 Gasto total de productores del gobierno general en servicios específicos de actividades ambientales, según actividades de protección ambiental y gestión de recursos 386

Tabla 2b.6.3 Financiamiento del gasto del gobierno, en actividades ambientales 387
Tabla 2b.6.4 Impuestos ambientales por tipo de impuesto 388
Tabla 2b.7 Cuentas Patrimoniales 388
Tabla 2b.7.1 Inventarios 388
Tabla 2b.7.2 Bienes Muebles 393
Tabla 2b.7.3 Bienes Inmuebles 397
Tabla 2b.7.4 Bienes de Uso Público 402
Tabla 2b.7.5 Bienes Históricos y Culturales 405

Anexo 1. Resumen de las Principales Cuentas, Agregados y Saldos Contables

Cuenta	Saldo Contable	Agregado
Cuentas corrientes		
Cuenta de producción		
Cuenta de producción	Valor agregado	Producto Interno (PIB, PIN)
Cuenta de distribución y utilización del ingreso		
Cuentas de distribución primaria del ingreso		
Cuenta de generación del ingreso	Excedente de explotación (neto) Ingreso mixto (neto)	Ingreso nacional
Cuenta de asignación del ingreso primario	Saldo del ingreso primario	Ingreso nacional disponible
Cuenta del ingreso empresarial		
Cuenta de asignación de otros ingresos primarios		
Cuenta de distribución secundaria del ingreso	Ingreso disponible	
Cuenta de redistribución del ingreso en especie	Ingreso disponible ajustado	
Cuenta de utilización del ingreso		
Cuenta de utilización del ingreso disponible	Ahorro	Ahorro nacional
Cuenta de utilización del ingreso disponible ajustado	Ahorro	
Cuentas de acumulación		
Cuenta de capital	Préstamo neto / Endeudamiento neto	
Cuenta financiera	Préstamo neto / Endeudamiento neto	
Cuentas de otras variaciones de los activos		
Cuenta de otras variaciones del volumen de activos		
Cuenta de revalorización		

Balances		
Balance de apertura	Valor neto	Riqueza nacional
Variaciones de activos y pasivos	Variaciones del valor neto	
Balance de cierre	Valor neto	Riqueza nacional

Cuenta	Saldo Contable	Agregado
Contribuciones a las variaciones del valor neto		
Cuenta de capital	Variaciones del valor neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital	
Cuenta de otras variaciones del volumen de activos	Variaciones del valor neto debidas a otras variaciones del volumen de activos	
Cuenta de revalorización	Variaciones en el valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencias nominales	

Fuente: SCN 2008

Anexo 2. SEESP Clasificaciones y Salidas

Tablas 2a. Clasificaciones Básicas

Tabla 2a.1. Transacciones (Partidas-Flujos) - Cuenta nacionales - Marco central

Transacciones

P	Transacciones de productos
P1	Producción
P11	Producción de mercado
P12	Producción para uso final propio
P13	Otra producción no de mercado
P2	Consumo intermedio
P3	Gasto de consumo final
P31	Gasto de consumo individual
P32	Gasto de consumo colectivo
P4	Consumo final efectivo
P41	Consumo individual efectivo
P42	Consumo colectivo efectivo
P5	Formación de capital
P51g	Formación bruta de capital fijo
P51c	Consumo de capital fijo

P	Transacciones de productos
P51c1	Consumo de capital fijo del excedente de explotación bruto.
P51c2	Consumo de capital fijo del ingreso mixto bruto
P51n	Formación neta de capital fijo
P511	Adquisiciones menos disposiciones de activos fijos
P5111	Adquisiciones de activos fijos nuevos
P5112	Adquisiciones de activos fijos existentes
P5113	Disposiciones de actives fijos existentes
P512	Costos de transferencia de la propiedad de activos no producidos
P52	Variaciones de existencias
P53	Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos
P6	Exportaciones de bienes y servicios
P61	Exportaciones de bienes
P62	Exportaciones de servicios
P7	Importaciones de bienes y servicios
P71	Importaciones de bienes
P72	Importaciones de servicios

NP	Transacciones de activos no producidos
NP	Adquisiciones menos disposiciones de activos no producidos
NP1	Adquisiciones menos disposiciones de recursos naturales
NP2	Adquisiciones menos disposiciones de contratos, arrendamientos y licencias
NP3	Compras menos ventas de fondos de comercio y activos de comercialización

D	Transacciones de distribución
D1	Remuneración de los asalariados
D11	Sueldos y salarios
D12	Contribuciones sociales de los empleadores
D121	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores
D1211	Contribuciones pensionarias efectivas de los empleadores
D1212	Contribuciones no pensionarias efectivas de los empleadores
D122	Contribuciones sociales imputadas de los empleadores

D	Transacciones de distribución
D1221	Contribuciones pensionarias imputadas de los empleadores
D1222	Contribuciones no pensionarias imputadas de los empleadores
D2	Impuestos sobre la producción y las importaciones
D21	Impuestos sobre los productos
D211	Impuestos tipo valor agregado IVA
D212	Impuestos y derechos sobre las importaciones, excluyendo el IVA
D2121	Derechos de importación
D2122	Impuestos sobre las importaciones, excluyendo el IVA y los derechos
D213	Impuesto sobre las exportaciones
D214	Impuestos sobre los productos (excepto IVA) e impuestos sobre importaciones y exportaciones.
D29	Otros impuestos sobre la producción
D3	Subvenciones
D31	Subvenciones a los productos
D311	Subvenciones a las importaciones
D312	Subvenciones a las exportaciones
D319	Otras subvenciones a los productos
D39	Otras subvenciones a la producción
D4	Renta de la propiedad
	Rentas de inversión
D41	Intereses
D42	Renta distribuida de las sociedades
D421	Dividendos
D422	Retiros de la renta de las cuasisociedades
D43	Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa
D44	Desembolsos por renta de las inversiones
D441	Renta de inversión atribuida a los titulares de pólizas de seguro
D442	Renta de inversión a pagar sobre los derechos de pensión
D443	Renta de inversión atribuida a los accionistas de los fondos de inversión colectiva
D45	Renta
D5	Transferencias corrientes distintas de las transferencias sociales en especie Impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etc.
D51	Impuestos sobre el ingreso

D	Transacciones de distribución	
D59	Otros impuestos corrientes	
D61	Contribuciones sociales netas	
D611	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores	*D611 = D121*
D6111	Contribuciones efectivas pensionarias de los empleadores	*D6111 = D1211*
D6112	Contribuciones efectivas no pensionarias de los empleadores	*D6112 = D1212*
D612	Contribuciones sociales imputadas de los empleadores	*D612 = D122*
D6121	Contribuciones imputadas pensionarias de los empleadores	*D6121 = D1221*
D6122	Contribuciones imputadas no pensionarias de los empleadores	*D6122 = D1222*
D613	Contribuciones sociales efectivas de los hogares	
D6131	Contribuciones pensionarias efectivas de los hogares	
D6132	Contribuciones no pensionarias efectivas de los hogares	
D614	Contribuciones sociales suplementarias de los hogares	
D6141	Contribuciones pensionarias suplementarias de los hogares	
D6142	Contribuciones no pensionarias suplementarias de los hogares	
-	Cargos por servicio de los sistemas de seguros sociales	
D62	Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	
D621	Prestaciones de la seguridad social en dinero	
D6211	Prestaciones pensionarias de la seguridad social	
D6212	Prestaciones no pensionarias de la seguridad social en dinero	
D622	Otras prestaciones de los seguros sociales	
D6221	Otras prestaciones pensionarias de los seguros sociales	
D6222	Otras prestaciones no pensionarias de los seguros sociales	
D623	Prestaciones de la asistencia social en dinero	
D63	Transferencias sociales en especie	
D631	Transferencias sociales en especie producción no de mercado	
D632	Transferencias sociales en especie producción de mercado adquirida	
D7	Otras trasferencias corrientes	
D71	Primas netas de seguros no de vida	
D711	Primas netas directas de seguros no de vida	
D712	Primas netas de reaseguros no de vida	
D72	Indemnizaciones de seguros no de vida	

D	Transacciones de distribución
D721	Indemnizaciones netas directas de seguros no de vida
D722	Indemnizaciones netas de reaseguros no de vida
D73	Transferencias corrientes dentro del gobierno general
D74	Cooperación internacional corriente
D75	Transferencias corrientes diversas
D751	Transferencias corrientes a ISFLSH
D752	Transferencias corrientes entre hogares residentes y no residentes
D759	Otras transferencias corrientes diversas
D8	Ajuste por la variación de los derechos de pensión
D9r	Transferencias de capital por cobrar (r)
D91r	Impuestos sobre el capital
D92r	Donaciones para inversión
D99r	Otras transferencias de capital
D9p	Transferencias de capital por pagar (p)
D91p	Impuestos sobre el capital
D92p	Donaciones para inversión
D99p	Otras transferencias de capital

F	Transacciones de activos financieros y pasivos
F	Adquisición neta de activos financieros/Emisión neta de pasivos
F1	Oro monetario y DEG
F11	Oro monetario
F12	DEG
F2	Dinero legal y depósitos
F21	Dinero legal
F22	Depósitos transferibles
F221	Posiciones interbancarias
F229	Otros depósitos transferibles
F29	Otros depósitos
F3	Títulos representativos de deuda
F31	A corto plazo

F	Transacciones de activos financieros y pasivos
F	Adquisición neta de activos financieros/Emisión neta de pasivos
F32	A largo plazo
F4	Préstamos
F41	A corto plazo
F42	A largo plazo
F5	Participaciones de capital y participaciones en fondos de inversión
F51	Participaciones de capital
F511	Acciones cotizadas
F512	Acciones no cotizadas
F519	Otras participaciones de capital
F52	Participaciones o unidades de fondos de inversión
F521	Participaciones o unidades de los fondos del mercado monetario
F522	Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario
F6	Sistemas de seguros, de pensiones y garantías estandarizadas
F61	Reservas técnicas de seguros no de vida
F62	Derechos de seguros de vida y rentas vitalicias
F63	Derechos de pensiones
F64	Derechos de los fondos de pensiones sobre los gerentes de pensiones
F65	Derechos a prestaciones no pensionarias
F66	Provisiones para opciones de compra bajo sistemas de garantías estandarizadas
F7	Derivados financieros y opciones sobre acciones asignadas a los asalariados
F71	Derivados financieros
F711	Opciones
F712	Contratos a futuro Forwards
F72	Opciones de compra de acciones por parte de los asalariados
F8	Otras cuentas por cobrar/ por pagar
F81	Créditos y anticipos comerciales
F89	Otras cuentas por cobrar/ por pagar

Otros flujos

	K1 – K6: otros flujos en las variaciones del volumen de la cuenta de activos. *K7: ganancias y pérdidas por tenencia en cuenta de revalorización.*
K	Registros de las cuentas de otras variaciones de activos
K1	Apariciones económicas de activos
K2	Desapariciones económicas de activos no producidos
K21	Agotamiento de recursos naturales
K22	Otra desaparición económica de activos no producidos
K3	Pérdidas por catástrofes
K4	Expropiaciones sin indemnización
K5	Otras variaciones del volumen n.c.p.
K6	Cambios de clasificación
K61	Cambios de clasificación sectorial y estructura
K62	Cambios de clasificación de activos y pasivos
K7	Ganancias/pérdidas por tenencia nominales
K71	Ganancias/pérdidas por tenencia neutrales
K72	Ganancias/pérdidas por tenencia reales

B	Saldo Contable y Valor neto
B1 g	Valor agregado bruto / Producto interno bruto
B2 g	Excedente de explotación bruto
B3 g	Ingreso mixto bruto
B4 g	Ingreso empresarial
B5 g	Saldo de ingresos primarios, bruto/ Ingreso nacional bruto
B6 g	Ingreso disponible bruto
B7 g	Ingreso disponible bruto ajustado
B8 g	Ahorro bruto
B9	Préstamo neto + / Endeudamiento neto –
B10	Variaciones del valor neto (*activos – pasivos*)
B101	Variaciones del valor neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital
B102	Variaciones del valor neto debidas a otras variaciones del volumen de activos
B103	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencia nominales

B	Saldo Contable y Valor neto
B1031	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencias neutrales
B1032	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencias reales
B11	Saldo de bienes y servicios con el exterior (*B11+ Gasto interno final g/n =PI g/n*)
B12	Saldo externo corriente
B90	**Valor neto** (*activos - pasivos - Stocks*)

Partidas relacionadas con stocks de activos y pasivos

L	Partidas del balance
LS	Balance de apertura
LX	Variaciones del balance
LE	Balance de cierre
AN	Activos no financieros
AN1	Activos producidos no financieros
AN11	Activos fijos por tipo de activo
AN111	Vivienda
AN112	Otros edificios y estructuras
AN1121	Edificios no residenciales
AN1122	Otras estructuras
AN1123	Mejoras de tierras y terrenos
AN113	Maquinaria y equipo
AN1131	Equipo de transporte
AN1132	Equipo TIC
AN1133	Otra maquinaria y equipo
AN114	Sistemas de armamento
AN115	Recursos biológicos cultivados
AN1151	Recursos animales que generan productos en forma repetida
AN1152	Recursos de árboles, cultivos y plantas que generan productos en forma repetida
AN116	(Costos de transferencia de la propiedad de activos no producidos
AN117	Productos de propiedad intelectual
AN1171	Investigación y desarrollo

AN1172	Exploración y evaluación minera
AN1173	Programas de informática y bases de datos
AN11731	Programas de informática
AN11732	Bases de datos
AN1174	Originales para esparcimiento, literarios o artísticos
AN1179	Otros productos de la propiedad intelectual
AN12	Existencias por tipo de existencias
AN121	Materiales y suministros
AN122	Trabajos en curso
AN1221	Trabajos en curso en activos biológicos cultivados
AN1222	Otros trabajos en curso
AN123	Bienes terminados
AN124	Existencias militares
AN125	Bienes para reventa
AN13	Objetos valiosos
AN131	Metales y piedras preciosas
AN132	Antigüedades y otros objetos del arte
AN133	Otros objetos valiosos
AN2	Activos no producidos no financieros
AN21	Recursos naturales
AN211	Tierras y terrenos
AN212	Reservas minerales y energéticas
AN213	Recursos biológicos no cultivados
AN214	Recursos hídricos
AN215	Otros recursos naturales
AN2151	Espectro radial
AN2159	Otros
AN22	Contratos, arrendamientos y licencias
AN221	Arrendamientos operativos negociables
AN222	Permisos de utilización de recursos naturales
AN223	Permisos para ejercer actividades específicas
AN224	Derechos de exclusividad sobre bienes y servicios futuros
AN23	Compras menos ventas de fondos de comercio y activos de comercialización

AF	Activos Financieros (*correlación 1=1 con F*)
AF1	Oro monetario y DEG
AF2	Dinero legal y depósitos
AF3	Títulos de deuda
AF4	Préstamos
AF5	Participaciones de capital y participaciones en fondos de inversión
AF6	Sistemas de seguros, de pensiones y garantías estandarizadas
AF7	Derivados financieros y opciones sobre acciones asignadas a los asalariados
AF8	Otras cuentas por cobrar/ por pagar

Tabla 2a.2 Clasificación Central de Productos (CCP)

Remite a la CCP V 2.1 Adaptada para Colombia, DANE

https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/cpc/CPC_2AC_2020.pdf

Tabla 2a.3 Clasificación Industrial Internacional Uniforme

Remite a **Clasificación Industrial Internacional Uniforme** de todas las actividades económicas (CIIU) Rev. 4 adaptada para Colombia

https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/Estructura-detallada-CIIU-4AC-2020-.xls

Tabla 2a.4 Clasificación de las Funciones del gobierno

COFOG adaptada para Colombia, elaborada por DANE

01	SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES
01 01	ÓRGANOS EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS, ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES, ASUNTOS EXTERIORES
01 01 01	Órganos ejecutivos y legislativos (SC)
01 01 02	Asuntos financieros y fiscales (SC)
01 01 03	Asuntos exteriores (SC)
01 02	AYUDA ECONÓMICA EXTERIOR
01 02 01	Ayuda económica a los países en desarrollo y en transición (SC)
01 02 02	Ayuda económica prestada a través de organismos internacionales (SC)
01 03	SERVICIOS GENERALES
01 03 01	Servicios generales de personal (SC)

01 03 02	Servicios generales de planificación y estadística (SC)
01 03 03	Otros Servicios generales (SC)
01 04	INVESTIGACIÓN BÁSICA
01 04 00	Investigación básica (SC)
01 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES
01 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con los Servicios públicos generales (SC)
01 06	SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES N.E.P.
01 06 00	Servicios públicos generales n.e.p. (SC)
01 07	TRANSACCIONES DE LA DEUDA PÚBLICA
01 07 00	Transacciones de la deuda pública (SC)
01 08	TRANSFERENCIAS DE CARÁCTER GENERAL ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO
01 08 00	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno (SC)
02	DEFENSA
02 01	DEFENSA MILITAR
02 01 00	Defensa militar (SC)
02 02	DEFENSA CIVIL
02 02 00	Defensa civil (SC)
02 03	AYUDA MILITAR AL EXTERIOR
02 03 00	Ayuda militar al exterior (SC)
02 04	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA DEFENSA
02 04 00	Investigación y desarrollo relacionados con la defensa (SC)
02 05	DEFENSA N.E.P.
02 05 00	Defensa n.e.p. (SC)
03	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD
03 01	SERVICIOS DE POLICÍA
03 0100	Servicios de policía (SC)
03 02	SERVICIOS DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS
03 02 00	Servicios de protección contra incendios (SC)
03 03	TRIBUNALES DE JUSTICIA
03 03 00	Tribunales de justicia (SC)
03 04	SERVICIOS PENITENCIARIOS
03 04 00	Servicios penitenciarios (SC)

03 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD
03 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad (SC)
03 06	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD N.E.P.
03 06 00	Orden público y seguridad n.e.p. (SC)
04	ASUNTOS ECONÓMICOS
04 01 A	ASUNTOS ECONÓMICOS, COMERCIALES Y LABORALES EN GENERAL
04 01 01	Asuntos económicos y comerciales en general (SC)
04 01 02	Asuntos laborales en general (SC) 17
04 02	AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA Y ACUICULTURA
04 02 01	Agricultura (SC)
04 02 02	Silvicultura (SC)
04 02 03	Pesca y acuicultura (SC)
04 03	COMBUSTIBLES Y ENERGÍA
04 03 01	Carbón y otros combustibles minerales sólidos (SC)
04 03 02	Petróleo y gas natural (SC)
04 03 03	Combustibles nucleares (SC)
04 03 04	Otros combustibles (SC)
04 03 05	Electricidad (SC)
04 03 06	Energía no eléctrica (SC)
04 04	MINERÍA, MANUFACTURAS Y CONSTRUCCIÓN
04 04 01	Extracción de recursos minerales excepto los combustibles minerales (SC)
04 04 02	Manufacturas (SC)
04 04 03	Construcción (SC)
04 05	TRANSPORTE
04 05 01	Transporte por carretera (SC)
04 05 02	Transporte por agua (SC)
04 05 03	Transporte por ferrocarril (SC)
04 05 04	Transporte aéreo (SC)
04 05 05	Transporte por oleoductos, gasoductos y otros sistemas de transporte (SC)
04 06	COMUNICACIONES
04 06 00	Comunicaciones (SC)
04 07	OTRAS INDUSTRIAS

04 07 01	Comercio de distribución, almacenamiento y depósito (SC)
04 07 02	Hoteles y restaurantes (SC)
04 07 03	Turismo (SC)
04 07 04	Proyectos de desarrollo polivalentes (SC)
04 08	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON ASUNTOS ECONÓMICOS
04 08 01	Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos, comerciales y laborales en general (SC)
04 08 02	Investigación y desarrollo relacionados con agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura (SC)
04 08 03	Investigación y desarrollo relacionados con combustibles y energía (SC)
04 08 04	Investigación y desarrollo relacionados con minería, manufacturas y construcción (SC)
04 08 05	Investigación y desarrollo relacionados con el transporte (SC)
04 08 06	Investigación y desarrollo relacionados con las comunicaciones (SC)
04 08 07	Investigación y desarrollo relacionados con otras industrias (SC)
04 09	ASUNTOS ECONÓMICOS N.E.P.
04 09 00	Asuntos económicos n.e.p (SC)
05	PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
05 01	GESTIÓN DE DESECHOS
05 01 00	Gestión de desechos (SC)
05 02	GESTIÓN DE AGUAS RESIDUALES
05 02 00	Gestión de aguas residuales (SC)
05 03	REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN
05 03 00	Reducción de la contaminación (SC)
05 04	PROTECCIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DEL PAISAJE
05 04 00	Protección de la diversidad biológica y del paisaje (SC)
05 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
05 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente (SC)
05 06	PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE N.E.P.
05 06 00	Protección del medio ambiente n.e.p (SC)
06	VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS
06 01	URBANIZACIÓN
06 0100	Urbanización (SC)
06 02	DESARROLLO COMUNITARIO
06 02 00	Desarrollo comunitario (SC)

06 03	ABASTECIMIENTO DE AGUA
06 03 00	Abastecimiento de agua (SC)
06 04	ALUMBRADO PÚBLICO
06 04 00	Alumbrado público (SC)
06 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS
06 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y Servicios conexos (SC)
06 06	VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS N.E.P.
06 06 00	Vivienda y Servicios conexos n.e.p (SC)
07	SALUD
07 01	PRODUCTOS, ÚTILES Y EQUIPOS MÉDICOS
07 01 01	Productos farmacéuticos (SI)
07 01 02	Otros productos médicos (SI)
07 01 03	Aparatos y equipos terapéuticos (SI)
07 02	SERVICIOS PARA PACIENTES EXTERNOS
07 02 01	Servicios médicos generales (SI)
07 02 02	Servicios médicos especializados (SI)
07 02 03	Servicios odontológicos (SI)
07 02 04	Servicios paramédicos (SI)
07 03	SERVICIOS HOSPITALARIOS
07 03 01	Servicios hospitalarios generales (SI)
07 03 02	Servicios hospitalarios especializados (SI)
07 03 03	Servicios médicos y de centros de maternidad (SI)
07 03 04	Servicios de residencias de la tercera edad y residencias de convalecencia (SI)
07 04	SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA
07 04 00	Servicios de salud pública (SI)
07 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA SALUD
07 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con la salud (SC)
07 06	SALUD N.E.P.
07 06 00	Salud n.e.p (SC)
08	ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA, DEPORTE Y OTROS SERVICIOS SOCIALES
08 01	SERVICIOS RECREATIVOS Y DEPORTIVOS
08 0100	Servicios recreativos y deportivos (SI)

08 02	SERVICIOS CULTURALES
08 02 00	Servicios culturales (SI)
08 03	SERVICIOS DE RADIO, TELEVISIÓN, CINE Y SERVICIOS EDITORIALES
08 03 00	Servicios de radio, televisión, cine y Servicios editoriales (SC)
08 04	OTROS SERVICIOS SOCIALES
08 04 00	Otros Servicios sociales (SC)
08 05	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON ESPARCIMIENTO, CULTURA, DEPORTE Y OTROS SERVICIOS SOCIALES
08 05 00	Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura, deporte y otros Servicios sociales (SC)
08 06	ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURA, DEPORTE Y OTROS SERVICIOS SOCIALES N.E.P.
08 06 00	Actividades recreativas, cultura, deporte y otros Servicios sociales n.e.p. (SC)
09	EDUCACIÓN
09 01	EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA Y BÁSICA PRIMARIA
09 01 01	Educación para la primera infancia y Educación preescolar (SI)
09 01 02	Educación básica primaria (SI)
09 02	EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA
09 02 01	Educación básica secundaria (SI)
09 02 02	Educación media (SI)
09 03	EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA NO SUPERIOR
09 03 00	Educación postsecundaria no superior (SI)
09 04	EDUCACIÓN SUPERIOR
09 04 01	Educación técnica profesional, tecnológica, universitario, especialización, maestría o equivalente (SI)
09 04 02	Doctorado o equivalente (SI)
09 05	EDUCACIÓN NO ATRIBUIBLE A NINGÚN NIVEL
09 05 00	Educación no atribuible a ningún nivel (SI)
09 06	SERVICIOS AUXILIARES DE LA EDUCACIÓN
09 06 00	Servicios auxiliares de educación (SI)
09 07	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN
09 07 00	Investigación y desarrollo relacionados con la educación (SC)
09 08	EDUCACIÓN N.E.P.
09 08 00	Educación n.e.p (SC)
10	PROTECCIÓN SOCIAL
10 01	ENFERMEDAD E INCAPACIDAD

10 01 01	Enfermedad (SI)
10 01 02	Incapacidad (SI)
10 02	EDAD AVANZADA
10 02 00	Edad avanzada (SI)
10 03	SOBREVIVIENTES (Supérstites)
10 03 00	Sobrevivientes (Supérstites) (SI)
10 04	FAMILIA E HIJOS
10 04 00	Familia e hijos (SI)
10 05	DESEMPLEO
10 05 00	Desempleo (SI)
10 06	VIVIENDA
10 06 00	Vivienda (SI)
10 07	POBLACIÓN SOCIALMENTE VULNERABLE Y EXCLUIDA
10 07 00	Población socialmente vulnerable y excluida (SI)
10 08	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN SOCIAL
10 08 00	Investigación y desarrollo relacionados con la protección social (SC)
10 09	PROTECCIÓN SOCIAL N.E.P.
10 09 00	Protección social n.e.p (SC)

Tabla 2a.5 Clasificaciones Cuenta Satélite Salud

Ingresos y gastos de los administradores del esquema contributivo

Clasificación según "A System of Health Accounts 2011"

Ingresos	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FS.1	Transferencias de los ingresos internos del gobierno para salud
FS.1.1	Transferencias internas y subvenciones
FS.1.2	Transferencias del gobierno con destino a grupos específicos
FS.1.3	Subsidios
FS.1.4	Otras transferencias de los ingresos públicos internos
FS.2	Transferencias de origen externo distribuidas por el gobierno

Ingresos	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FS.3	Contribuciones a la seguridad social - salud
FS.3.1	Contribuciones a la seguridad social de los trabajadores
FS.3.2	Contribuciones a la seguridad social de los empleadores
FS.3.3	Contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes
FS.3.4	Otras contribuciones a seguridad social salud de otros seguros sociales
FS.4	Prepagos obligatorios (excluidos los de FS.3)
FS.4.1	Prepagos obligatorios de personas y hogares
FS.4.2	Prepagos obligatorios de empleadores
FS.4.3	Otros prepagos obligatorios
FS.5	Prepagos voluntarios
FS.5.1	Prepagos voluntarios de personas y hogares
FS.5.2	Prepagos voluntarios de empleadores
FS.5.3	Otros prepagos voluntarios
FS.6	Otros ingresos de origen nacional
FS.6.1	Otros ingresos provenientes de los hogares n.e.p.
FS.6.2	Otros ingresos provenientes de empresas n.e.p.
FS.6.3	Otros ingresos de las ISFLH n.e.p (Instituciones sin fines de lucro)
FS.7	Transferencias directas del resto del mundo
FS.7.1	Transferencias financieras externas directas
FS.7.2	Ayuda externa directa en especie
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema.

Gastos administración	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FP.1	Remuneración de los asalariados
FP.1.1	Sueldos y salarios (definición CN)
FP.1.2	Contribuciones sociales de los empleadores
FP.2	Remuneración de los proveedores de servicios de salud autónomos no asalariados
FP.3	Otros consumos intermedios
FP.3.1	Servicios de salud

Gastos administración	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FP.3.2	Bienes de salud
FP.3.3	Servicios que no son de la salud
FP.3.4	Bienes que no son de la salud
FP.4	Consumo de capital fijo
FP.5	Otros gastos
FP.5.1	Impuestos sobre la producción otros que los impuestos al producto
FP.5.2	Renta de la propiedad
FP.5.3	Impuestos sobre el ingreso y la riqueza
FP.5.4	Primas brutas de seguros
FP.5.5	Otras transferencias corrientes
FP.5.6	Otros gastos
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema

Gastos salud	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
HC.1	Servicios de asistencia curativa
HC.1.1	Asistencia curativa hospitalaria
HC.1.2	Asistencia curativa en hospitalización de día
HC.1.3	Asistencia curativa ambulatoria
HC.1.4	Servicios de asistencia curativa domiciliaria
HC.2	Servicios de rehabilitación
HC.2.1	Rehabilitación hospitalaria
HC.2.2	Rehabilitación en hospitalización de día
HC.2.3	Rehabilitación ambulatoria
HC.2.4	Servicios de rehabilitación domiciliaria
HC.3	Servicios de atención en salud de larga duración
HC.3.1	Atención de larga duración hospitalaria
HC.3.2	Atención de larga duración hospitalización día
HC.3.3	Atención de larga duración ambulatoria
HC.3.4	Atención de larga duración domiciliaria

Gastos salud	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
HC.4	Servicios auxiliares (no especificado por función)
HC.4.1	Servicios de laboratorio
HC.4.2	Servicios de imaginología
HC.4.3	Transporte de pacientes
HC.4.4	Otros servicios auxiliares no clasificados
HC.5	Productos, aparatos y equipos médicos (no especificado por función)
HC.5.1	Productos farmacéuticos y otros productos médicos perecederos
HC.5.2	Aparatos y equipos terapéuticos
HC.1 a HC.5	Atención funciones de salud (diferentes a atención preventiva y administración del sistema de salud)
HC.6	Servicios de atención preventiva
HC.7	Gobierno, administración y financiamiento del sistema de salud
HC.7.1	Rectoría y administración del sistema de salud
HC.7.2	Administración del financiamiento de la salud
HC.9	Otros servicios de atención en salud no clasificados en otra parte
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema

Clasificación de Proveedores de Salud

Código	Descripción Códigos SHA 1.0
HP.1	Hospitales HP.1.0
HP.1.1	Hospitales generales HP.1.1
HP.1.2	Hospitales de salud mental HP.1.2
HP.1.3	Hospitales de especialidades (que no sean de salud mental) HP.1.3
HP.2	Establecimientos de atención residencial de larga duración HP.2
HP.2.1	Atención de larga duración domiciliaria HP.2.1
HP.2.2	Hospitales de salud mental y adicciones HP.2.2
HP.2.9	Otros establecimientos residenciales de salud de larga duración HP.2.3, HP.2.9
HP.3	Proveedores de atención ambulatoria HP.3
HP.3.1	Consultorios médicos HP.3.1
HP.3.1.1	Consultorios de médicos generales HP.3.1

Código	Descripción Códigos SHA 1.0
HP.3.1.2	Consultorios de médicos especialistas en salud mental HP.3.1
HP.3.1.3	Consultorios de especialistas (que no sean especialistas en salud mental) HP.3.1
HP.3.2	Consultorios odontológicos HP.3.2
HP.3.3	Otros profesionales de salud HP.3.3
HP.3.4	Centros de salud ambulatoria HP.3.4
HP.3.4.1	Centros de planificación familiar HP.3.4.1
HP.3.4.2	Centros de salud mental ambulatoria y adicciones HP.3.4.2
HP.3.4.3	Centros independientes de cirugía ambulatoria HP.3.4.3
HP.3.4.4	Centros de diálisis HP.3.4.4
HP.3.4.9	Todos los demás centros ambulatorios HP.3.4.5, 3.4.9
HP.3.5	Proveedores de atención domiciliaria HP.3.6
HP.4	Proveedores de servicios auxiliares
HP.4.1	Proveedores de transporte de pacientes y rescate de emergencia HP.3.9.1
HP.4.2	Laboratorios médicos y de diagnóstico HP.3.5, 3.9.2
HP.4.9	Otros proveedores de servicios auxiliares HP.3.9.9
HP.5	Minoristas y otros proveedores de bienes médicos HP.4
HP.5.1	Farmacias HP.4.1
HP.5.2	Minoristas y otros proveedores de bienes médicos no perecederos HP.4.2, 4.3, 4.4
HP.5.9	Los demás proveedores misceláneos y otros proveedores de productos farmacéuticos y médicos HP.4.9
HP.6	Proveedores de atención preventiva HP.5
HP.7	Proveedores de financiamiento y administración del sistema de salud HP.6
HP.7.1	Agencias gubernamentales de administración del sistema de salud HP.6.1
HP.7.2	Agencias de administración de seguros sociales HP.6.2
HP.7.3	Organismos privados de administración de seguros de salud HP.6.3, 6.4
HP.7.9	Otros organismos de administración de la salud HP.6.9
HP.8	Resto de la economía HP.7
HP.8.1	Hogares como proveedores de atención domiciliaria HP.7.2
HP.8.2	Las demás ramas de actividad como productores secundarios de servicios de salud 2.3, 2.9, 7.1, 7.9
HP.8.9	Otras ramas de actividad n.e.p.
HP.9	Resto del mundo HP.9

Clasificacion de funciones de salud (Cuadro 5.1 SHA)

HC.1	Atención curativa
HC.2	Atención de rehabilitación
HC.3	Atención de larga duración (salud)
HC.4	Servicios auxiliares (no especificados por función)
HC.5	Bienes médicos (no especificados por función)
HC.6	Atención preventiva
HC.7	Gobernanza y administración del financiamiento del sistema de salud
HC.9	Otros servicios de salud no clasificados en otras categorías (n.e.p.)
Partidas debajo de la línea:	
HC.RI.1	Gasto farmacéutico total
HC.RI.2	Medicinas tradicionales, complementarias y alternativas
HC.RI.3	Servicios de prevención y salud publica (según SCS.1)
Partidas debajo de la línea: Relacionadas con la salud	
HCR.1	Atención de larga duración (social)
HCR.2	Promoción de la salud con un enfoque multisectorial

Tabla 2a.6 Clasificaciones Gasto Social

Prestaciones con fines sociales: categorización

Públicas	Privadas
Obligatorias	Voluntarias
Con redistribución	Sin redistribución

Gasto social público y privado obligatorio en SOCX - Categorización

Programas públicos y privados obligatorios por esfera de política social y tipo de apoyo (en efectivo/en especie)

1	VEJEZ	
	Prestaciones en efectivo	
		Pensión
		Pensión por jubilación anticipada
		Otras prestaciones en efectivo
	Prestaciones en especie	
		Servicios de ayuda domiciliaria/ cuidado residencial
		Otras prestaciones en especie
2	SOBREVIVIENTES	
	Prestaciones en efectivo	
		Pensión
		Otras prestaciones en efectivo
	Prestaciones en especie	
		Gastos de funeral otras prestaciones en especie
		Otras prestaciones en especie
3	PRESTACIONES RELACIONADAS CON LA INCAPACIDAD	
	Prestaciones en efectivo	
		Pensiones por discapacidad
		Pensiones (enfermedad y lesión ocupacional)
		Licencia pagada por enfermedad (enfermedad y lesión ocupacional)
		Licencia pagada por enfermedad (otras asignaciones diarias por enfermedad)
		Otras prestaciones en efectivo
	Prestaciones en especie	
		De ayuda domiciliaria/cuidado residencial
		Servicios de rehabilitación
		Otras prestaciones en especie

4	SALUD	
	Prestaciones en especie	
5	FAMILIA	
	Prestaciones en efectivo	
		Asignaciones familiares
		Licencias de maternidad y parental
		Otras prestaciones en efectivo
	Prestaciones en especie	
		Educación y cuidados pre escolares
		Ayuda domiciliaria y alojamiento
		Otras prestaciones en especie
6	PROGRAMAS ACTIVOS DEL MERCADO LABORAL	
		Servicio de empleo público y administración
		Capacitación
		Incentivos de empleo
		Empleo protegido y respaldado y rehabilitación
		Creación directa de empleo
		Incentivos para la puesta en marcha de nuevas empresas
7	DESEMPLEO	
	Prestaciones en efectivo	
		Indemnización por desempleo / cese
		Jubilación anticipada por razones del mercado laboral
	Prestaciones en especie	
8	VIVIENDA	
	Prestaciones en especie	
		Asistencia para la vivienda
		Otras prestaciones en especie

9	OTRAS ESFERAS DE POLÍTICA SOCIAL	
	Prestaciones en efectivo	
		Mantenimiento de ingresos
		Otras prestaciones en efectivo
	Prestaciones en especie	
		Asistencia social
		Otras prestaciones en especie

Tabla 2a.8 Cuentas ambientales

Clasificación Actividades Ambientales – CAA	
Actividades de protección ambiental	
1.0	Protección de la atmósfera y el clima
2.0	Gestión de aguas residuales
3.0	Gestión de residuos
4.0	Protección y recuperación del suelo, aguas subterráneas y superficiales
5.0	Reducción del ruido
6.0	Protección de la biodiversidad y los paisajes
8.0	Investigación y desarrollo
9.0	Otras actividades de protección del ambiente
Actividades de gestión de recursos	
10.0	Gestión de recursos minerales y energéticos
11.0	Gestión de recursos madereros
12.0	Gestión de recursos acuáticos
14.0	Gestión de recursos hídricos
16.0	Otras actividades de gestión de recursos
Impuestos ambientales por tipo de impuesto:	
Impuestos sobre la energía:	Impuesto al carbono
Impuestos sobre el transporte:	Sobretasa ambiental sobre los peajes
Impuestos sobre la contaminación:	Tasa retributiva; Uso de bolsa plástica
Impuestos sobre los recursos:	Transferencias del sector eléctrico (TSE)

Tabla 2a.9 Cuentas Patrimoniales

En las Tablas de salidas se aprecian las clasificaciones de flujos necesarias para estas cuentas.

Tablas 2b Salidas del SEESP

Tabla 2b.1 Sistema de Cuentas Nacionales – Marco Central

Cuentas Corrientes

CUADRO 2.1 CUENTA DE PRODUCCIÓN	
Empleos	*Recursos*
	Producción
Consumo intermedio	
Valor agregado	

CUADRO 2.2 CUENTA DE GENERACIÓN DEL INGRESO	
	Valor agregado
Remuneración de los asalariados	
Impuestos sobre la producción y las importaciones	
Subvenciones (-)	
Excedente de explotación neto	
Ingreso mixto neto	

CUADRO 2.3 CUENTA DE ASIGNACIÓN DEL INGRESO PRIMARIO	
Empleos	*Recursos*
	Excedente de explotación neto
	Ingreso mixto neto
	Remuneración de los asalariados
	Impuestos sobre la producción y las importaciones
	Subvenciones (-)
Renta de la propiedad	Renta de la propiedad
Saldo del ingreso primario	

CUADRO 2.4. CUENTA DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DEL INGRESO	
Empleos	*Recursos*
	Saldo del ingreso primario
Transferencias corrientes	Transferencias corrientes
Impuestos corrientes sobre el ingreso la riqueza etcétera	Impuestos corrientes sobre el ingreso la riqueza etcétera
Contribuciones sociales netas	Contribuciones sociales netas
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales otras transferencias corrientes	Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales otras transferencias corrientes
Ingreso disponible	

CUADRO 2.5 CUENTA DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ESPECIE	
Empleos	*Recursos*
	Ingreso disponible
Transferencias sociales en especie	Transferencias sociales en especie
Ingreso disponible ajustado	

CUADRO 2.6 CUENTA DE UTILIZACIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE	
Empleos	*Recursos*
	Ingreso disponible
Gasto de consumo final	
Ajuste por la variación en los derechos de pensiones	Ajuste por la variación en los derechos de pensiones
Ahorro	

CUADRO 2.7 CUENTA DE UTILIZACIÓN DEL INGRESO DISPONIBLE AJUSTADO	
Empleos	*Recursos*
	Ingreso disponible ajustado
Consumo final efectivo	
Ajuste por la variación en los derechos de pensiones	Ajuste por la variación en los derechos de pensiones
Ahorro	

Cuentas de Acumulación

CUADRO 2.8 CUENTA DE CAPITAL	
Variaciones de activos	*Variaciones de pasivos y del patrimonio neto*
	Ahorro
Formación bruta de capital fijo	
Consumo de capital fijo (-)	
Variaciones de existencias	
Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos	
Adquisiciones menos disposiciones de activos no producidos	
	Transferencias de capital por cobrar (+)
	Transferencias de capital por pagar (-)
Préstamo neto / Endeudamiento neto	Variación del valor neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital

CUADRO 2.9 CUENTA FINANCIERA	
Variaciones de activos	*Variaciones de pasivos y del patrimonio neto*
	Préstamo neto / Endeudamiento neto
Adquisición neta de activos financieros	
Oro monetario y DEG	Oro monetario y DEG
Dinero legal y depósitos	Dinero legal y depósitos
Títulos de deuda	Títulos de deuda
Préstamos	Préstamos
Participaciones de capital y participaciones de fondos de inversión	Participaciones de capital y participaciones de fondos de inversión
Sistemas de seguros de pensiones y garantías estandarizadas	Sistemas de seguros de pensiones y garantías estandarizadas
Derivados financieros y opciones sobre acciones asignadas a los asalariados	Derivados financieros y opciones sobre acciones asignadas a los asalariados
Otras cuentas por cobrar / por pagar	Otras cuentas por cobrar / por pagar

CUADRO 2.10 CUENTA DE OTRAS VARIACIONES DEL VOLUMEN DE ACTIVOS	
Variaciones de activos	*Variaciones de pasivos y del patrimonio neto*
Aparición económica de activos	Aparición económica de activos
Desaparición económica de activos no producidos pérdidas por catástrofes	Desaparición económica de activos no producidos pérdidas por catástrofes
Pérdidas por catástrofes	Pérdidas por catástrofes
Expropiación es sin indemnización	Expropiación es sin indemnización
Otras variaciones del volumen n.c.p	Otras variaciones del volumen n.e.p.
Cambios de clasificación	Cambios de clasificación
Total de otras variaciones de volumen	Total de otras variaciones de volumen
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros	Activos financieros
	Variaciones del valor neto debidas a otras variaciones del volumen de activos

CUADRO 2.11 CUENTA DE REVALORIZACIÓN	
Variaciones de activos	*Variaciones de pasivos y del patrimonio neto*
Ganancias y pérdidas por tenencia nominales	
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencia nominales
Ganancias y pérdidas por tenencia neutrales	
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencia neutrales

CUADRO 2.11 CUENTA DE REVALORIZACIÓN	
Ganancias y pérdidas por tenencia reales	
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Variaciones del valor neto debidas a las ganancias y pérdidas por tenencia reales

Balances

CUADRO 2.12 BALANCE DE APERTURA VARIACIONES DE ACTIVOS Y PASIVOS Y BALANCE DE CIERRE	
Stocks y variaciones de activos	**Stocks y variaciones de pasivos**
Balance de apertura	***Balance de apertura***
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Valor neto
Total de transacciones y otros flujos	***Total de transacciones y otros flujos***
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos
Activos no producidos	Activos pero no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Variaciones del valor neto total
	Ahorro y transferencias de capital
	Otras variaciones del volumen de activos
	Ganancias y pérdidas por tenencias nominales
Balance de cierre	***Balance de cierre***
Activos no financieros	Activos no financieros
Activos producidos	Activos producidos

CUADRO 2.12 BALANCE DE APERTURA VARIACIONES DE ACTIVOS Y PASIVOS Y BALANCE DE CIERRE	
Activos no producidos	Activos no producidos
Activos financieros / pasivos	Activos financieros / pasivos
	Valor neto

Cuenta de Bienes y Servicios

CUADRO 2.15 CUENTA DE BIENES Y SERVICIOS	
Empleos	*Recursos*
Consumo intermedio	Producción
Gasto de consumo final	Importaciones de bienes y servicios
Formación bruta de capital	Impuestos sobre los productos
Formación bruta de capital fijo	Subvenciones sobre los productos
Variaciones de existencias	
Adquisiciones menos disposiciones de objetos valiosos	
Exportaciones de bienes	
Valor agregado	
Total de empleos	*Total de recursos*

Tabla 2b.2 Cuentas Nacionales del Sector Público (integradas)

SEESP Tabla 2b2 .xlsx

Tabla 2b.3 Gastos del Gobierno por Finalidad

Alternativas:

- Por año
- Al máximo nivel de desagregación
- Por órdenes y subsectores:
  - Central, Departamental, Local, Fondos de Seguridad Social
- Cruzado con Clasificación Económica y otras clasificaciones

Código Finalidad	Descripción Finalidad
01	Servicios públicos generales
02	Defensa
03	Orden público y seguridad
04	Asuntos económicos
05	Protección del medio ambiente
06	Vivienda y servicios conexos
07	Salud
08	Actividades recreativas, cultura, deporte y otros servicios sociales
09	Educación
10	Protección social
11	Servicio de la deuda pública
TOTAL	

Tabla 2b.4 Cuenta Satélite de Salud

Ingresos y gastos de los administradores de los diversos esquemas (contributivo - (FOSYGA-ADRES-EPS-, subsidiado, de compañías de seguros públicas, planes complementarios EPS contributivo, SOAT) - Aperturas por cada uno de ellos

Clasificación según "A System of Health Accounts 2011"

Valores a precios corrientes

Ingresos	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FS.1	Transferencias de los ingresos internos del gobierno para salud
FS.1.1	Transferencias internas y subvenciones
FS.1.2	Transferencias del gobierno con destino a grupos específicos
FS.1.3	Subsidios
FS.1.4	Otras transferencias de los ingresos públicos internos
FS.2	Transferencias de origen externo distribuidas por el gobierno
FS.3	Contribuciones a la seguridad social - salud
FS.3.1	Contribuciones a la seguridad social de los trabajadores
FS.3.2	Contribuciones a la seguridad social de los empleadores

Ingresos	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FS.3.3	Contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes
FS.3.4	Otras contribuciones a seguridad social salud de otros seguros sociales
FS.4	Prepagos obligatorios (excluidos los de FS.3)
FS.4.1	Prepagos obligatorios de personas y hogares
FS.4.2	Prepagos obligatorios de empleadores
FS.4.3	Otros prepagos obligatorios
FS.5	Prepagos voluntarios
FS.5.1	Prepagos voluntarios de personas y hogares
FS.5.2	Prepagos voluntarios de empleadores
FS.5.3	Otros prepagos voluntarios
FS.6	Otros ingresos de origen nacional
FS.6.1	Otros ingresos provenientes de los hogares n.e.p.
FS.6.2	Otros ingresos provenientes de empresas n.e.p.
FS.6.3	Otros ingresos de las ISFLH n.e.p (Instituciones sin fines de lucro)
FS.7	Transferencias directas del resto del mundo
FS.7.1	Transferencias financieras externas directas
FS.7.2	Ayuda externa directa en especie
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema
Total ingresos SHA	

Gastos Administración	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FP.1	Remuneración de los asalariados
FP.1.1	Sueldos y salarios (definición cuentas nacionales)
FP.1.2	Contribuciones sociales de los empleadores
FP.2	Remuneración de los proveedores de servicios de salud autónomos no asalariados
FP.3	Otros consumos intermedios
FP.3.1	Servicios de salud
FP.3.2	Bienes de salud
FP.3.3	Servicios que no son de la salud

Gastos Administración	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
FP.3.4	Bienes que no son de la salud
FP.4	Consumo de capital fijo
FP.5	Otros gastos
FP.5.1	Impuestos sobre la producción otros que los impuestos al producto
FP.5.2	Renta de la propiedad
FP.5.3	Impuestos sobre el ingreso y la riqueza
FP.5.4	Primas brutas de seguros
FP.5.5	Otras transferencias corrientes
FP.5.6	Otros gastos
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema
Total gastos administración SHA	

Gastos Salud	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
HC.1	Servicios de asistencia curativa
HC.1.1	Asistencia curativa hospitalaria
HC.1.2	Asistencia curativa en hospitalización de día
HC.1.3	Asistencia curativa ambulatoria
HC.1.4	Servicios de asistencia curativa domiciliaria
HC.2	Servicios de rehabilitación
HC.2.1	Rehabilitación hospitalaria
HC.2.2	Rehabilitación en hospitalización de día
HC.2.3	Rehabilitación ambulatoria
HC.2.4	Servicios de rehabilitación domiciliaria
HC.3	Servicios de atención en salud de larga duración
HC.3.1	Atención de larga duración hospitalaria
HC.3.2	Atención de larga duración hospitalización día
HC.3.3	Atención de larga duración ambulatoria
HC.3.4	Atención de larga duración domiciliaria
HC.4	Servicios auxiliares (no especificado por función)

Gastos Salud	
Variable SHA	**Descriptiva SHA**
HC.4.1	Servicios de laboratorio
HC.4.2	Servicios de imaginología
HC.4.3	Transporte de pacientes
HC.4.4	Otros servicios auxiliares no clasificados
HC.5	Productos, aparatos y equipos médicos (no especificado por función)
HC.5.1	Productos farmacéuticos y otros productos médicos perecederos
HC.5.2	Aparatos y equipos terapéuticos
HC.1 a HC.5	Atención funciones de salud (diferentes a atención preventiva y administración del sistema de salud)
HC.6	Servicios de atención preventiva
HC.7	Gobierno, administración y financiamiento del sistema de salud
HC.7.1	Rectoría y administración del sistema de salud
HC.7.2	Administración del financiamiento de la salud
HC.9	Otros servicios de atención en salud no clasificados en otra parte
FS.8	Partidas entre esquemas de financiación y dentro de cada esquema
Total gastos salud SHA	
Total Gastos Salud y Administración SHA	

Tabla 2b.5 Gasto Social

Además de la ejecución de las categorizaciones detalladas en las clasificaciones,

Del gasto social público bruto al gasto social total neto

1	Gasto social público directo bruto
	Impuestos directos y contribuciones sociales pagadas de prestaciones públicas en efectivo
2	Gasto social público directo en efectivo neto
	Impuestos indirectos sobre el consumo privado financiados por transferencias de efectivo
3	Gasto social público directo neto
R1	Reducciones fiscales para fines sociales similares a prestaciones en efectivo
	Impuestos indirectos sobre el consumo privado financiados por reducciones fiscales similares a prestaciones en efectivo
4	RFFS netas similares a prestaciones en efectivo

R2	Reducciones fiscales para fines sociales aplicadas a prestaciones sociales privadas actuales
5	RFFS netas (pensiones no incluidas)
6	Gasto social público neto actual [3+5]
7	Gasto social privado obligatorio bruto
	impuestos directos y contribuciones sociales pagados de prestaciones en efectivo privadas
	impuestos indirectos al consumo derivados de prestaciones en efectivo privadas obligatorias
8	Gasto social privado obligatorio directo neto
9	Gasto social públicamente solicitado neto [6+8]
10	Gasto social privado voluntario bruto
	impuestos directos y contribuciones sociales pagados de prestaciones en efectivo privadas
	impuestos indirectos al consumo derivado de prestaciones en efectivo privadas voluntarias
11	Gasto social privado voluntario directo neto
12	Gasto social privado directo neto [8+11]
13	Gasto social total neto [6+12-R2]

Tabla 2b.6 Cuentas Ambientales

Salidas requeridas para Gobierno

Tabla 2b.6.1 Producción de servicios específicos de actividades ambientales, productores del gobierno general

Concepto	20XX
Producción	
Consumo intermedio	
Valor agregado bruto	
Remuneración a los asalariados	
Impuestos menos subvenciones a la producción	
Consumo de capital fijo	
Excedente de explotación bruto	
Partidas complementarias	
Formación bruta de capital fijo	
Activos fijos intangibles	
Vivienda	

Concepto	20XX
Otros edificios	
Otras estructuras	
Equipo de transporte	
Otra maquinaria y equipo	
Activados cultivados	
Mejoras importantes de activos no financieros no producidos	
Tierras y terrenos	
Otros gastos relacionados con las actividades ambientales	
Renta de la tierra	
Transferencias sociales en especie	
Primas de seguros no de vida	
Cooperación internacional corriente	
Transferencias corrientes diversas	
Donaciones para inversiones	

Tabla 2b.6.2 Gasto total de productores del gobierno general en servicios específicos de actividades ambientales, según actividades de protección ambiental y gestión de recursos

Clasificación Actividades Ambientales - CAA		2009		
Actividades de protección ambiental		Gastos corrientes	Inversión	Gasto total
1.0	Protección de la atmósfera y el clima			
2.0	Gestión de aguas residuales			
3.0	Gestión de residuos			
4.0	Protección y recuperación del suelo, aguas subterráneas y superficiales			
5.0	Reducción del ruido			
6.0	Protección de la biodiversidad y los paisajes			
8.0	Investigación y desarrollo			
9.0	Otras actividades de protección del ambiente			
Total actividades de protección ambiental				

Clasificación Actividades Ambientales - CAA		2009		
Actividades de gestión de recursos		Gastos corrientes	Inversión	Gasto total
10.0	Gestión de recursos minerales y energéticos			
11.0	Gestión de recursos madereros			
12.0	Gestión de recursos acuáticos			
14.0	Gestión de recursos hídricos			
16.0	Otras actividades de gestión de recursos			
Total actividades de gestión de recursos				

Tabla 2b.6.3 Financiamiento del gasto del gobierno, en actividades ambientales

Concepto	Año 20XX							
	Productores de servicios específicos de protección ambiental		Usuarios					
Unidades Financiadoras	Productores Especializados	Productores no Especializados y por cuenta propia	Otros productores	Hogares	Gobierno	ISFLSH1	Resto del Mundo	TOTAL
Gobierno								
Sociedades								
Productores Especializados y otros productores								
Hogares								
Gasto Nacional								
Resto Del Mundo								
Utilización Total de Unidades residentes								

Tabla 2b.6.4 Impuestos ambientales por tipo de impuesto

Concepto	2013			
	Tipo de impuesto			
Tipo de Impuesto Ambiental	Impuestos sobre productos	Otros impuestos sobre la producción	Otros impuestos corrientes	Total
Impuestos sobre la energía				
Impuesto al carbono				
Impuestos sobre el transporte				
Sobretasa ambiental sobre los peajes				
Impuestos sobre la contaminación				
Tasa retributiva				
Uso de bolsa plástica				
Impuestos sobre los recursos				
Transferencias del sector eléctrico (TSE)				
Total de impuestos ambientales				

Tabla 2b.7 Cuentas Patrimoniales

Tabla 2b.7.1 Inventarios

Inventarios Conceptos Y Transacciones	Apertura por cuenta y subcuenta
SALDO INICIAL	
ENTRADAS	
ADQUISICIONES EN COMPRAS	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
ADQUISICIONES EN PERMUTA(S)	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	

Inventarios Conceptos Y Transacciones	Apertura por cuenta y subcuenta
DONACIONES RECIBIDAS	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES RECIBIDAS	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
RECIBIDOS EN DACIÓN DE PAGO	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
RECIBIDOS EN COMODATO	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
OTRAS TRANSACCIONES SIN CONTRAPRESTACIÓN	
* Tipo de Transacción	
Precio neto (valor de la transacción)	
Aranceles e impuestos no recuperables	
Costos de transporte	
Otros costos de adquisición	
SALIDAS	
COMERCIALIZACIÓN A VALOR DE MERCADO	
Valor final del inventario comercializado	

Inventarios Conceptos Y Transacciones	Apertura por cuenta y subcuenta
COMERCIALIZACIÓN A PRECIOS DE NO MERCADO	
Valor final del inventario comercializado	
ENAJENACIONES POR PERMUTA	
Valor final del inventario comercializado	
DISTRIBUCIÓN GRATUITA (DONACIONES ENTREGADAS)	
Valor final del inventario distribuido	
DISTRIBUCIÓN GRATUITA (SUBVENCIONES ENTREGADAS)	
Valor final del inventario distribuido	
CONSUMO INSTITUCIONAL	
Valor final del inventario consumido	
TRANSFORMACIÓN EN NUEVOS BIENES	
Valor final del inventario transformado	
SUBTOTAL	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
- Revaluaciones (Neto)	
Ganancia o pérdida en la enajenación de un activo (Neto)	
Actualización por tasa de cambio (Neto)	
- HECHOS NO PREVISIBLES	
Pérdidas catastróficas por fenómenos naturales	
Bienes declarados a favor por decisión judicial	
RETIRO, AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	
Baja en cuentas de inventarios por mermas	
Baja en cuentas de inventarios por pérdidas o sustracciones	
Baja en cuentas por inventarios vencidos o dañados	
Reconocimiento de activos por primera vez en el balance, aún cuando existían previamente	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	

Inventarios Conceptos Y Transacciones	Apertura por cuenta y subcuenta
DETERIORO ACUMULADO DE INVENTARIOS	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Reversión de deterioro acumulado vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	

REVELACIONES ADICIONALES
Valor en libros de inventarios como garantía de pasivos
Valor en libros de inventarios llevados a “valor de mercado menos los costos de disposición”
Valor en libros de inventarios de “productos agrícolas y minerales” medidos al valor neto de realización

Consumo Institucional
Bienes Y Servicios
CONCEPTOS Y TRANSACCIONES
SALDO INICIAL
ENTRADAS
ADQUISICIONES EN COMPRAS
Precio neto (valor de la transacción)
Aranceles e impuestos no recuperables
Costos de transporte
Otros costos de adquisición
ADQUISICIONES EN PERMUTA(S)
Precio neto (valor de la transacción)
Aranceles e impuestos no recuperables
Costos de transporte
Otros costos de adquisición
DONACIONES RECIBIDAS
Precio neto (valor de la transacción)
Aranceles e impuestos no recuperables

Consumo Institucional
Costos de transporte
Otros costos de adquisición
OTRAS TRANSACCIONES SIN CONTRAPRESTACIÓN
Tipo de transacción
Precio neto (valor de la transacción)
Aranceles e impuestos no recuperables
Costos de transporte
Otros costos de adquisición
SALIDAS :
COMERCIALIZACIÓN A VALOR DE MERCADO
Valor final del inventario comercializado
COMERCIALIZACIÓN A PRECIOS DE NO MERCADO
Valor final del inventario comercializado
DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Valor final del inventario distribuido
CONSUMO INSTITUCIONAL
Valor final del inventario consumido
TRANSFORMACIÓN EN NUEVOS BIENES
Valor final del inventario transformado
BAJA EN CUENTAS (afectación del resultado)
Mermas
Pérdidas o sustracciones
Inventarios vencidos o dañados
SUBTOTAL
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR
Entrada por traslado de cuentas
Salida por traslado de cuentas
Ajustes Reclasificaciones en entradas
Ajustes Reclasificaciones en salidas
SALDO FINAL

Consumo Institucional
DETERIORO ACUMULADO DE INVENTARIOS
Saldo inicial del Deterioro acumulado
Deterioro aplicado vigencia actual
Reversión de deterioro acumulado vigencia actual
REVELACIONES ADICIONALES
Valor en libros de inventarios como garantía de pasivos
Valor en libros de inventarios llevados a “valor de mercado menos los costos de disposición”
Valor en libros de inventarios de “productos agrícolas y minerales” medidos al valor neto de realización

Tabla 2b.7.2 Bienes Muebles

MUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por cuenta y subcuenta
SALDO INICIAL	
ENTRADAS:	
Adquisiciones en compras	
Adquisiciones en permutas	
Donaciones recibidas	
Sustitución de componentes	
Otras entradas de bienes muebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SALIDAS:	
Disposiciones (enajenaciones)	
Baja en cuentas	
Sustitución de componentes	
Otras salidas de bienes muebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL	

MUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por cuenta y subcuenta
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Entrada por traslado de cuentas	
Salida por traslado de cuentas	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación ajustada por traslado de otros conceptos	
Depreciación ajustada por traslado a otros conceptos	
Otros ajustes de la depreciación acumulada en la vigencia actual	
DETERIORO ACUMULADO	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro ajustado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS)	
CLASIFICACIONES MUEBLES	
USO O DESTINACIÓN	
En servicio	
En concesión	
En montaje	
No explotados	
En mantenimiento	
En bodega	
En tránsito	
Pendientes de legalizar	

MUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por cuenta y subcuenta
En propiedad de terceros	
REVELACIONES ADICIONALES	
GARANTÍA DE PASIVOS	
Pasivo garantizado 1	
Pasivo garantizado n	
BAJA EN CUENTAS EFECTO EN EL RESULTADO	
Ingresos (utilidad)	
Gastos (pérdida)	

MUEBLES PROPIEDAD
CONCEPTOS Y TRANSACCIONES
SALDO INICIAL (01ene)
ENTRADAS (DB):
Adquisiciones en compras, en permutas o mediante arrendamiento financiero.
Donaciones recibidas
Transferencias y subvenciones recibidas
Adiciones o mejoras al activo.
Recibidos en dación de pago
Recibidos en comodato
Activos construidos por cuenta propia
Otras entradas de bienes muebles
Tipo de transacción 1
Tipo de transacción n
SALIDAS):
Enajenaciones por venta y por permuta
Transferencias y subvenciones entregadas
Entregados en dación de pago
Entregados en comodato
Reducciones en el valor del activo por inspecciones o por sustitución de componentes
Otras salidas de bienes muebles

MUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por cuenta y subcuenta
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL (Saldo inicial Entradas - Salidas)	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Revaluaciones (Neto)	
Ganancia o pérdida en la enajenación de un activo (Neto)	
Actualización por tasa de cambio (Neto)	
HECHOS NO PREVISIBLES	
Pérdidas catastróficas por fenómenos naturales	
Bienes declarados a favor por decisión judicial	
RETIRO, AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	
Retiro de activos	
Reconocimiento de activos por primera vez en el balance, aún cuando existían previamente	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación ajustada por traslado de otros conceptos	
Depreciación ajustada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de la Depreciación acumulada en la vigencia actual	
DETERIORO ACUMULADO)	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro ajustado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	

MUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por cuenta y subcuenta
CLASIFICACIONES DE MUEBLES	
USO O DESTINACIÓN	
En servicio	
En concesión	
En montaje	
No explotados	
Construcciones en curso	
En mantenimiento	
En bodega	
En tránsito	
Pendientes de legalizar	
En propiedad de terceros	
REVELACIONES ADICIONALES	
GARANTÍA DE PASIVOS	
Pasivo garantizado 1	
Pasivo garantizado n	
BAJA EN CUENTAS EFECTO EN EL RESULTADO	
Ingresos (utilidad)	
Gastos (pérdida)	

Tabla 2b.7.3 Bienes Inmuebles

INMUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por Cuenta y subcuenta
SALDO INICIAL (01ene)	
ENTRADAS :	
Adquisiciones en compras	
Adquisiciones en permutas	
Donaciones recibidas	
Sustitución de componentes	

INMUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por Cuenta y subcuenta
Otras entradas de bienes inmuebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SALIDAS :	
Disposiciones (enajenaciones)	
Baja en cuentas	
Sustitución de componentes	
Otras salidas de bienes muebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL)	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Entrada por traslado de cuentas	
Salida por traslado de cuentas	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación ajustada por traslado de otros conceptos	
Depreciación ajustada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de la Depreciación acumulada en la vigencia actual	
DETERIORO ACUMULADO	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro ajustado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	

INMUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por Cuenta y subcuenta
CLASIFICACIONES INMUEBLES	
USO O DESTINACIÓN	
En servicio	
En concesión	
No explotados	
En mantenimiento	
Pendientes de legalizar	
En propiedad de terceros	
REVELACIONES ADICIONALES	
GARANTÍA DE PASIVOS	
Pasivo garantizado 1	
Pasivo garantizado n	
BAJA EN CUENTAS EFECTO EN EL RESULTADO	
Ingresos (utilidad)	
Gastos (pérdida)	
INMUEBLES PROPIEDAD	
CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	
SALDO INICIAL (01ene)	
ENTRADAS :	
Adquisiciones en compras, en permutas o mediante arrendamiento financiero.	
Donaciones recibidas	
Transferencias y subvenciones recibidas	
Adiciones o mejoras al activo	
Recibidos en dación de pago	
Recibidos en comodato	
Activos construidos por cuenta propia	
Otras entradas de bienes inmuebles	
Tipo de transacción 1	

INMUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por Cuenta y subcuenta
Tipo de transacción n	
SALIDAS :	
Enajenaciones por venta y por permuta	
Transferencias y subvenciones entregadas	
Entregados en dación de pago	
Entregados en comodato	
Reducciones en el valor del activo por inspecciones o por sustitución de componentes	
Otras salidas de bienes muebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Revaluaciones (Puede sumar o restar) (Neto)	
Ganancia o pérdida en la enajenación de un activo (Neto)	
Actualización por tasa de cambio (Neto)	
HECHOS NO PREVISIBLES	
Pérdidas catastróficas por fenómenos naturales	
Bienes declarados a favor por decisión judicial	
RETIRO, AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	
Retiro de activos	
Reconocimiento de activos por primera vez en el balance, aún cuando existían previamente	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL)	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación ajustada por traslado de otros conceptos	
Depreciación ajustada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de la Depreciación acumulada en la vigencia actual	

INMUEBLES CONCEPTOS Y TRANSACCIONES	Apertura por Cuenta y subcuenta
DETERIORO ACUMULADO)	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro ajustado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	
CLASIFICACIONES INMUEBLES	
USO O DESTINACIÓN	
En servicio	
En concesión	
No explotados	
En mantenimiento	
Construcciones en curso	
Pendientes de legalizar	
En propiedad de terceros	
REVELACIONES ADICIONALES	
GARANTÍA DE PASIVOS	
Pasivo garantizado 1	
Pasivo garantizado ...n	
BAJA EN CUENTAS EFECTO EN EL RESULTADO	
Ingresos (utilidad)	
Gastos (pérdida)	

Tabla 2b.7.4 Bienes de Uso Público

BIENES DE USO PÚBLICO	Apertura por Cuenta y Subcuenta
SALDO INICIAL	
ENTRADAS :	
Adquisiciones en compras	
Adquisiciones en permutas	
Donaciones recibidas	
Otras entradas	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SALIDAS :	
Disposiciones (enajenaciones)	
Baja en cuentas	
Otras salidas de BUP	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Entrada por traslado de cuentas	
Salida por traslado de cuentas	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación aplicada por traslado de otros conceptos	
Ajustes Depreciación acumulada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de Depreciación acumulada en la vigencia actual	
DETERIORO ACUMULADO	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	

BIENES DE USO PÚBLICO	Apertura por Cuenta y Subcuenta
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro aplicado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	
EFECTO EN RESULTADO POR BAJA EN CUENTAS	
Ingresos	
Gastos	

BIENES DE USO PÚBLICO (BUP) PROPIEDAD	Apertura por Cuenta y Subcuenta
SALDO INICIAL	
ENTRADAS :	
Adquisiciones en compras, en permutas o mediante arrendamiento financiero.	
Donaciones recibidas	
Transferencias y subvenciones recibidas	
Adiciones o mejoras al activo.	
Recibidos en dación de pago	
Recibidos en comodato	
Activos construidos por cuenta propia	
Otras entradas de bienes muebles	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción N	
SALIDAS :	
Enajenaciones por venta y por permuta	
Transferencias y subvenciones entregadas	
Entregados en dación de pago	
Entregados en comodato	
Reducciones en el valor del activo por inspecciones o por sustitución de componentes (Si el neto reduce el valor del activo)	
Otras salidas de bienes muebles	

BIENES DE USO PÚBLICO (BUP) PROPIEDAD	Apertura por Cuenta y Subcuenta
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Revaluaciones (Neto)	
Ganancia o pérdida en la enajenación de un activo (Neto)	
Actualización por tasa de cambio (Neto)	
HECHOS NO PREVISIBLES	
Pérdidas catastróficas por fenómenos naturales	
Bienes declarados a favor por decisión judicial	
RETIRO, AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	
Retiro de activos (motivos diferentes de venta)	
Reconocimiento de activos por primera vez en el balance, aún cuando existían previamente	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación ajustada por traslado de otros conceptos	
Depreciación ajustada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de la Depreciación acumulada en la vigencia actual	
DETERIORO ACUMULADO	
Saldo inicial del Deterioro acumulado	
Deterioro aplicado vigencia actual	
Deterioro ajustado por traslado de otros conceptos	
Reversión de deterioro acumulado por traslado a otros conceptos	
Otras Reversiones de deterioro acumulado en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	

BIENES DE USO PÚBLICO (BUP) PROPIEDAD	Apertura por Cuenta y Subcuenta
CLASIFICACIONES	
USO O DESTINACIÓN	
En servicio	
En concesión	
En montaje	
No explotados	
Construcciones en curso	
En mantenimiento	
En bodega	
En tránsito	
Pendientes de legalizar	
En propiedad de terceros	
REVELACIONES ADICIONALES	
GARANTÍA DE PASIVOS	
Pasivo garantizado 1	
Pasivo garantizado ...n	
BAJA EN CUENTAS EFECTO EN EL RESULTADO	
Ingresos (utilidad)	
Gastos (pérdida)	

Tabla 2b.7.5 Bienes Históricos y Culturales

BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES	Apertura por Cuenta y Subcuenta
SALDO INICIAL	
ENTRADAS :	
Adquisiciones en compras	
Adquisiciones en permutas	
Donaciones recibidas	
Restauraciones	
Otras entradas	

BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES	Apertura por Cuenta y Subcuenta
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SALIDAS	
Disposiciones (enajenaciones)	
Baja en cuentas	
Otras salidas	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Entrada por traslado de cuentas	
Salida por traslado de cuentas	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA SOBRE LAS RESTAURACIONES	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación aplicada por traslado de otros conceptos	
Ajustes Depreciación acumulada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de Depreciación acumulada en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	
EFECTO EN RESULTADO POR BAJA EN CUENTAS	
Ingresos	
Gastos	

BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES	Apertura por Cuenta y Subcuenta
PROPIEDAD	
SALDO INICIAL	
ENTRADAS :	
Adquisiciones por declaración de bienes como históricos y culturales	
Donaciones recibidas	
Transferencias y subvenciones recibidas	
Recibidos en dación de pago	
Recibidos en comodato	
Restauraciones	
Adiciones o mejoras al activo.	
Otras entradas	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SALIDAS	
Enajenaciones por venta o por permuta	
Transferencias y subvenciones entregadas	
Entregados en dación de pago	
Entregados en comodato	
Reducciones en el valor del activo por inspecciones o por sustitución de componentes (Si el neto reduce el valor del activo)	
Otras salidas	
Tipo de transacción 1	
Tipo de transacción n	
SUBTOTAL)	
CAMBIOS Y MEDICIÓN POSTERIOR	
Ganancia o pérdida en la enajenación de un activo (Neto)	
HECHOS NO PREVISIBLES	
Pérdidas catastróficas por fenómenos naturales	
Bienes declarados a favor por decisión judicial	
RETIRO, AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	
Retiro de activos (ej: por inspección, desmantelamiento, etc)	

BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES	Apertura por Cuenta y Subcuenta
Reconocimiento de activos por primera vez en el balance, aún cuando existían previamente	
Ajustes Reclasificaciones en entradas	
Ajustes Reclasificaciones en salidas	
SALDO FINAL)	
DEPRECIACIÓN ACUMULADA SOBRE LAS RESTAURACIONES	
Saldo inicial de la Depreciación acumulada	
Depreciación aplicada vigencia actual	
Depreciación aplicada por traslado de otros conceptos	
Ajustes Depreciación acumulada por traslado a otros conceptos	
Otros Ajustes de Depreciación acumulada en la vigencia actual	
VALOR EN LIBROS	
EFECTO EN RESULTADO POR BAJA EN CUENTAS	
Ingresos	
Gastos	

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Parte A

Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público

Tabla de contenido

VA

1. ASPECTOS GENERALES 306

1.1. Definición 306

1.2. Objetivos 306

1.3. Relevancia del SEESP 307

1.3.1. El SEESP en el contexto de las estadísticas macroeconómicas y el análisis macroeconómico 307

1.3.2. El Sector Público en el marco del SEESP 307

1.3.3. Principales usos y usuarios del SEESP 308

1.3.4. Información en el SEESP: Fuentes y características 308

1.3.5. El SEESP y la comparabilidad internacional 309

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEESP 309

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 309

2.1.1. Elementos Normativos 309

2.1.2. Elementos Organizativos 310

2.2. Elementos Técnicos 312

2.2.1. Elementos Teórico – Conceptuales 312

2.2.2. Reglas contables 316

2.2.3. Marco central, extensiones y cuentas satélite. 317

2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP 323

3. LAS ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS DEL SP EN COLOMBIA 324

3.1. Base Jurídica 325

3.2. Organización Administrativa. 325

3.3. Principales Instrumentos que Administra Actualmente 326

3.3.1. Metodología y Clasificaciones 326

3.3.2. Fuentes y Procesamiento de la información 327

3.4. Productos 332
3.5. Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP. 333

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA. 334

4.1. Fortalezas 334
4.1.1. Rigurosidad técnico-conceptual 334
4.1.2. Competencia 334
4.1.3. Mejora continua 335
4.1.4. Visión y enfoque 335
4.2. Debilidades 335
4.2.1. Debilidades relativas al SEESP 336
4.2.2. Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP 337
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 339
4.3.1. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEESP . . . 339
4.3.2. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP 343

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público (SEESP) está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la producción de las cuentas nacionales del sector público (SP) colombiano, colectados en un momento determinado y presentados de acuerdo con la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales 2008[1] (SCN 2008), referente internacional en la materia.

El SEESP alcanza al SP colombiano, definido según los criterios del SCN 2008. Aunque el SIGFP -en la fase descripta en este Modelo Conceptual- alcanza al gobierno general (GG) nacional, se contempla la compilación de la información necesaria de las entidades del resto del SP para la obtención de información económica del SP, completa, coherente con los criterios y estándares internacionales pertinentes.

El marco conceptual y metodológico del SCN 2008 brinda un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas. Su marco teórico asegura la coherencia de las definiciones y clasificaciones utilizadas en ámbitos estadísticos diferentes pero relacionados, en tanto que el marco contable garantiza la consistencia numérica de los datos procedentes de distintas fuentes. La solidez de este marco permite:

- Ofrecer una descripción simplificada de la economía, comprensible y manejable.
- Representar fielmente el comportamiento económico, cubriendo todos los aspectos importantes de la actividad económica de manera objetiva e imparcial.
- Reflejar las interrelaciones económicas y sus resultados más significativos.

1.2. Objetivos

El SEESP tiene por objetivo principal la generación sistemática y oportuna de las Cuentas Nacionales (CN) del SP con criterios de calidad acordes con el SCN 2008, cuyo marco conceptual y contable completo permite crear una base de datos macroeconómicos apta para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía. Esta base de datos es un requisito previo para la formulación racional de las políticas, el análisis económico, la y la toma de decisiones[2], posibilitando así la consecución de otros meta-objetivos, relacionados con la optimización de la GFP.

1 NACIONES UNIDAS, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, COMISIÓN EUROPEA, BANCO MUNDIAL (2008), Sistema de Cuentas Nacionales

2 NACIONES UNIDAS, et al (2008)

1.3. Relevancia del SEESP

1.3.1. El SEESP en el contexto de las estadísticas macroeconómicas y el análisis macroeconómico

EL SCN 2008 -junto a las Estadísticas Monetarias y Financieras, las Estadísticas de las Finanzas Públicas y la Balanza de Pagos y la Posición de Inversión Internacional, constituyen los sistemas integrantes del Sistema de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas[3] (SECM). Este macrosistema integrado, aplicable a cualquier economía, describe de manera completa, coherente y consistente todos los aspectos económicos, reales y financieros de la economía.

El SEESP, coherente con los principios conceptuales del SECM y de los sistemas integrantes, permite la generación de las CN del SP, vinculando aspectos reales y financieros de la economía. Esto posibilita precisar la situación presente, sus causas y proyectar la evolución a futuro, valorando el posible impacto de diversos instrumentos, lo cual es esencial para la formulación de políticas y el análisis macroeconómico.

Por otra parte, el SCN 2008 -fundamento del SEESP- le confiere una función estadística sobresaliente, pues brinda un marco conceptual y contable articulado para la coordinación de las estadísticas económicas. Las CN ocupan una posición central en las estadísticas macroeconómicas, puesto que los datos de los otros sistemas más específicos (Deuda, Balanza de Pagos, Productos, etc.) se analizan en combinación con los datos de dichas cuentas.

En consecuencia, el SEESP brinda el marco conceptual y metodológico que permite la coordinación de criterios y metodologías para la compilación y exposición de información financiera del SP, integrando aspectos económicos, fiscales, reales, financieros.

1.3.2. El Sector Público en el marco del SEESP

El SP se compone de todas aquellas entidades (unidades gubernamentales o controladas por el gobierno). Esta definición del SP, conforme al SCN 2008, se basa en criterios de índole económica, más allá de denominaciones o cuestiones jurídicas, considerando la función y el control por parte del Gobierno para determinar cuáles son las entidades a incluir, y es este sector el que constituye el universo alcanzado por el SEESP.

Desde un punto de vista económico, el gobierno se caracteriza y diferencia de otros sectores institucionales tanto por sus poderes, motivación y funciones como por su organización -ya que actúa a través de distintos tipos de unidades institucionales-.

La importancia de la correcta determinación del alcance y composición del SP, es decir, todas las unidades que -directa o indirectamente- formulan, cumplen, hacen cumplir los objetivos de política y/o intervienen en los mercados a esos efectos, es de fundamental importancia para el análisis de la incidencia total de sus acciones sobre la economía y

3 FMI (2007)

una adecuada definición de las políticas económicas, la asignación de recursos públicos y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios. En el apartado 2 se brindan mayores precisiones sobre los alcances y composición del SP.

1.3.3. Principales usos y usuarios del SEESP

La información generada por el SEESP permite, por ejemplo:

- Contar con información que facilita la medición del comportamiento de la economía el comportamiento de la economía, determinando la participación del SP y de sus componentes en los agregados macroeconómicos.
- Realizar el análisis macroeconómico, investigando las relaciones entre las variables que operan en la economía, para determinar y proyectar dichos agregados a mediano y largo plazo.
- Efectuar comparaciones internacionales conforme a conceptos, definiciones y clasificaciones normalizados y aceptados internacionalmente.
- Tomar decisiones de producción, inversión, financiación, etc.

Esta información, de carácter estratégico, es demandada por usuarios de todos los sectores: Usuarios internos del propio gobierno y del SP; investigadores, analistas, académicos, centros de estudio; empresas, inversores; organismos y entidades internacionales, y la ciudadanía en general.

1.3.4. Información en el SEESP: Fuentes y características

Dado que el SEESP alcanza a la totalidad del SP, sus fuentes de información primaria son, en principio, los registros administrativos (formales) de las entidades gubernamentales y empresas y sociedades del Estado, de los distintos niveles de gobierno.

Por un lado, el SEESP compila información del SIGFP, cuyo modelo conceptual asegura que la totalidad de los datos relevantes de eventos y transacciones en los que participen entidades y sociedades que integran el SP ingresen oportunamente al sistema, siendo clasificados y procesados sistemáticamente, propiciando que la información obtenida sea de sustentada en registros fehacientes, documentados (base contable), siendo, por lo tanto completa, precisa y verificable, satisfaciendo los requisitos de calidad de la información financiera establecidos en normas internacionales.

En cuanto al resto del SP, contempla la captación y procesamiento de información de las restante entidades, a fin de asegurar la cobertura total del SP.

El hecho que el SEESP brinde información de base contable, fehaciente y verificable del SP, obtenida y procesada en base a criterios y metodologías homogéneos y consistentes, es de fundamental importancia. El principal beneficio consiste en que, dado que el SP representa aproximadamente el 30 % del PIB, contar con información precisa y fiable de esa proporción de la economía mejora la calidad de la información y las proyecciones en su conjunto. De esta manera, la GFP se beneficia, tanto en la toma

de decisiones como en la formulación y evaluación de políticas y de proyecciones a mediano y largo plazo.

1.3.5. El SEESP y la comparabilidad internacional

Dado que el SCN 2008 -fundamento del SEESP- es un sistema consolidado que se ha convertido en el sistema normalizado utilizado por la mayoría de los países del mundo-, el SEESP permite la comparabilidad a nivel regional e internacional de la información generada, a la vez que ofrece información de utilidad para facilitar la coordinación con otros gobiernos en la formulación y articulación de políticas debido a la definición homogénea de agregados y resultados.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEESP

En este apartado se describen sucintamente los aspectos fundamentales que, desde el punto de vista normativo, organizativo y teórico – técnico, debe contemplar un SEESP coherente con el marco del SCN 2008, en el contexto de un sistema integrado de la GFP como el que se plantea en este modelo conceptual.

Es importante destacar que, según podrá observarse en el sub capítulo correspondiente al SEFP, los elementos básicos de ambos subsistemas -sobre todo los Elementos Técnicos- muestran similitudes debido a su armonización, aunque persisten ciertas especificidades originadas en sus diferentes objetivos y alcances.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos Normativos

El SEESP constituye un elemento esencial para una GFP eficaz y eficiente, por lo que el marco legal que lo respalde ha de contemplar varios niveles que aseguren tanto su rol en la GFP en materia de información, como su adecuado funcionamiento, a saber:

- Legislación de base del SEESP, que establezca sus objetivos, competencias y responsabilidades y gobernanza en el ámbito de la GFP en materia de estadísticas económicas del SP, además de asegurar las cualidades del entorno institucional recomendado por los estándares internacionales[4] para garantizar la calidad de los procesos y productos estadísticos, a saber: Independencia, que se encuentre debidamente coordinado con el sistema estadístico nacional (SEN), Confidencialidad estadística, Recursos adecuados, Compromiso con la calidad, Imparcialidad y objetividad, Cooperación y participación internacional
- Normativa que establezca la estructura organizativa de la Oficina de Estadísticas Económicas del SP (responsable de la elaboración y análisis de las

4 CEPAL (2011)

estadísticas económicas del SP), sus objetivos, funciones básicas, naturaleza, dependencia jerárquica y las relaciones de coordinación con las distintas unidades organizativas que forman parte de la GFP, en todos los órdenes de gobierno.

- Normatividad propia de la Oficina, que asegure la calidad de procedimientos estadísticos y productos.

Este marco normativo ha de establecerse mediante los instrumentos propios del país, y respetando las particularidades organizativas estructurales del marco en que se desarrollan estas funciones.

2.1.2. Elementos Organizativos

Oficina de Estadísticas Económicas del SP (OEESP)

2.1.2.1. Objetivo

Coordinar la recopilación y ordenamiento de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la actividad económica del SP (cuentas nacionales, extensiones y satélite) para la toma de decisiones en la materia, su interpretación y análisis.

Como órgano rector del SEESP: coordinar, planear, ejecutar y evaluar la producción de información estadística económica del SP, con cobertura del Gobierno General y el resto del SP: Empresas y Sociedades Públicas Financieras y no Financieras, garantizando la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística económica (cuentas nacionales, extensiones y satélite) del SP

2.1.2.2. Funciones principales

- Proponer las estrategias a seguir para el diseño, desarrollo e implementación de las cuentas nacionales anuales, trimestrales, mensuales, departamentales y satélite del SP teniendo en cuenta la normatividad vigente y según requerimientos técnicos.
- Coordinar grupos de trabajo para la formulación de planes y proyectos sobre el desarrollo de las (cuentas nacionales, extensiones y satélite del SP.
- Coordinar las actividades relacionadas con las investigaciones o proyectos técnicos de (cuentas nacionales, extensiones y satélite del SP.
- Adaptar y utilizar las metodologías nacionales e internacionales que tiendan a garantizar la veracidad, imparcialidad y oportunidad de las (cuentas nacionales, extensiones y satélite del SP.
- Verificar la calidad de la información estadística del SP.
- Articular planes, programas y acciones relacionadas con las (cuentas nacionales, extensiones y satélite del SP.
- Aplicar las normas técnicas de calidad pertinentes en los procesos, procedimientos y actividades asignadas.

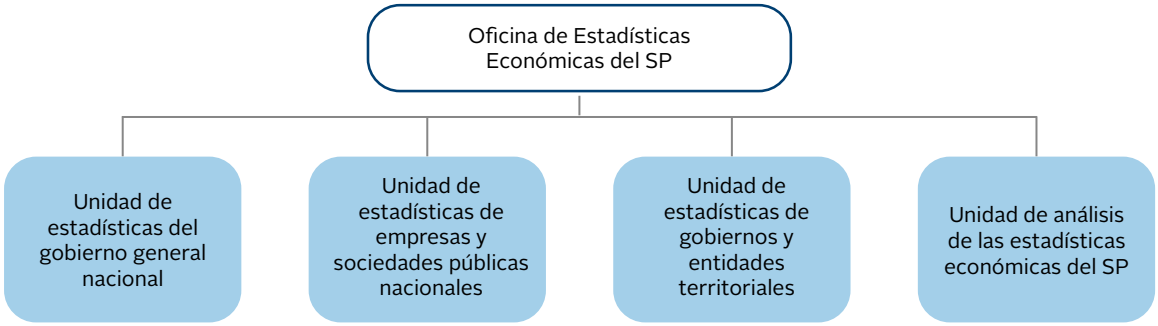
- Las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

2.1.2.3. Estructura Orgánica

Estructura Escalar

- Oficina de estadísticas económicas del SP
- Unidad de estadísticas del gobierno general
- Unidad de estadísticas de empresas y sociedades públicas no financieras
- Unidad de estadísticas de entidades territoriales
- Unidad de análisis de las estadísticas económicas del SP

Figura 1. Organigrama estructural de la Oficina de estadísticas económicas del SP



2.1.2.4. Funciones específicas

Se mencionan algunas de las principales funciones específicas, considerando que deben incluirse todas aquellas que se derivan de las funciones de la Oficina, aplicadas al ámbito de competencia de cada unidad:

Funciones Específicas de las Unidades de estadísticas económicas del gobierno general, sociedades públicas - de acuerdo a su ámbito de competencia.

- Recopilar, analizar, ordenar y procesar los resultados, en el marco de normas y metodologías internacionales sobre el particular, la información económica del sector/subsector de competencia.
- Revisar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra que se utilice como fuente para elaborar las cuentas nacionales y satélite del sector/subsector de competencia.
- Participar en el procesamiento de las cuentas nacionales, extensiones y satélite del sector/subsector de competencia.
- Participar en la elaboración de los informes económicos sobre el sector/subsector de competencia.

- Revisar y analizar las estadísticas económicas del sector/subsector correspondiente en relación a los hechos económicos del período informado.

Funciones Específicas de la Unidad de análisis de las estadísticas económicas del SP:

- Coordinar con las restantes unidades el análisis del grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra que se utilice como fuente para elaborar las cuentas económicas del sector/subsector de competencia, a fin de asegurar la calidad de la información de base.
- Coordinar y participar en el análisis de calidad de los estados, informes producidos por las restantes unidades de la oficina.
- Participar en la elaboración de los informes económicos sobre el SP, en coordinación con las restantes unidades.

2.2. Elementos Técnicos

La coherencia del SEESP se logra mediante una definición uniforme de conceptos y un único y estricto conjunto de reglas contables fundados en la técnica contable. Por ello, a continuación se reseñan los principales conceptos y definiciones que configuran el marco teórico y las reglas de registro -fundadas en la técnica contable- que configuran el SEESP. Dado que todos ellos surgen del SCN 2008, es ésta la fuente de referencias para cualquier precisión y explicación adicional que se requiera.

2.2.1. Elementos Teórico – Conceptuales

El SCN alcanza a todos los sectores de la economía para los cuales se aplican los mismos principios y criterios económicos, a fin de computar lo ocurrido en la economía, entre qué agentes y para qué fines. Dado que el SEESP procura la identificación de esos flujos económicos en el ámbito del SP de manera coherente con los criterios del SCN, los principios de ese marco conceptual dan origen a los clasificadores del sistema que han de aplicarse simultáneamente al total de eventos económicamente significativos realizados por las unidades institucionales. Estas categorizaciones fundamentales son:

a) Unidades y sectores institucionales

b) Transacciones y otros flujos

c) Activos y pasivos

d) Productos y unidades productivas

e) Finalidades

f) La secuencia de cuentas

En línea con lo señalado al comentar los elementos normativos, las clasificaciones y cuentas del SEESP, no solo permiten ordenar y procesar adecuadamente los datos a fin de generar información relevante, sino que, por estar armonizados con el SCN y con los

restantes sistemas del SIGFP, constituyen la base de los clasificadores y de las reglas contables del SIGFP para posibilitar la generación de información consistente y de calidad. Más adelante se enumeran las clasificaciones y las salidas de información básicas correspondientes (apartados 2.2.3.5. y 2.2.3.6)

2.2.1.1. Elementos Institucionales

A los fines del SEESP, es de suma importancia una correcta delimitación del SP, sus componentes, así como de las unidades que participan en los eventos o transacciones, a fin de precisar su contribución a los principales agregados macroeconómicos: Producción, Valor Agregado, Ingreso, Consumo, Formación de capital, etc.

Dado que el enfoque es netamente económico, se consideran -entre otros- factores como la finalidad o propósito, función económica, objetivos, grado de responsabilidad y autonomía de las unidades. Esto supone que no se tienen en cuenta denominaciones, criterios jurídicos, administrativos o categorizaciones presupuestarias, pudiendo existir diferencias de sectorización y clasificación respecto de la estructura legal del Estado, siendo ambas válidas en los aspectos de sus competencias y en función de sus objetivos.

Unidades y Sectores Institucionales

Son unidades institucionales (UI) aquellas unidades económicas capaces de realizar la gama completa de transacciones, poseer activos y contraer pasivos en su propio nombre. Por ser jurídicamente responsables, son centros de toma de decisiones que pueden controlar a otras UI, cuya autonomía de decisión no es total y puede variar con el tiempo. Las UI residentes (aquellas que tienen un centro de interés económico predominante en el territorio económico del país en cuestión), conforman la economía total.

Los sectores institucionales (SI) son agrupaciones de UI con similares funciones y finalidades, que realizan transacciones, y/o son titulares de activos de características semejantes. Las UI residentes en la economía se agrupan en cinco sectores mutuamente excluyentes:

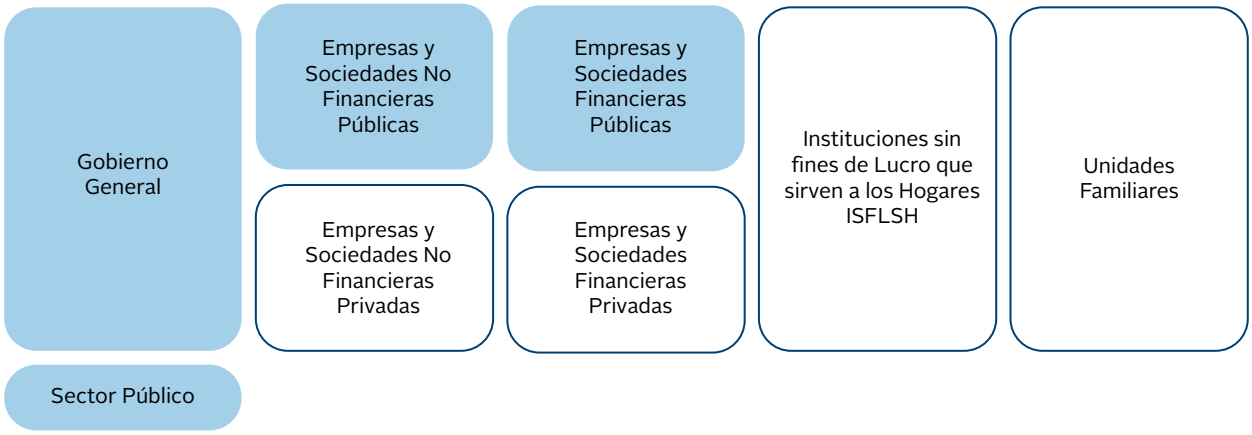
Figura 2. Sectores institucionales

Gobierno General	Empresas y Sociedades No Financieras	Empresas y Sociedades Financieras	Instituciones sin fines de Lucro que sirven a los Hogares ISFLSH	Unidades Familiares

El Sector Público: Composición y Niveles

El SP comprende a todas las UI residentes controladas por unidades del gobierno, o sea, a todas las unidades del sector Gobierno General (GG) y todas las sociedades públicas residentes, financieras o no financieras. Según se señalara en el apartado 1.3.2. el SP es un sector mixto, de máxima importancia en el análisis económico debido al impacto de su actividad en la economía. Gráficamente el SP se compone de:

Figura 3. El sector público y los sectores institucionales de acuerdo al SCN



Esta sectorización es válida para los tres niveles de Gobierno: Nacional, Estatal y Municipal (integrados por las UI de cada uno de los subsectores (GG, SPNoF SPF), a saber:

El Gobierno General (GG) se conforma por las unidades gubernamentales (UG), que son clases únicas de UI, por ser entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos, que realizan actividades esenciales de los poderes legislativo, judicial o ejecutivo, y cuyos objetivos, funciones y comportamiento económico difieren totalmente del resto de las UI de la economía. Estas entidades, además de cumplir con sus responsabilidades políticas y con su rol en la regulación económica, organizan y financian el suministro de bienes y servicios no de mercado a los hogares individuales y a la comunidad en general, incurriendo en gastos de consumo final, ocupándose de la distribución y redistribución del ingreso y la riqueza mediante los impuestos y otras transferencias.

Sociedades públicas no financieras (SPnoF): entidades con personalidad jurídica propia creadas y/ o controladas por el gobierno, cuya función principal es producir bienes y servicios no financieros para el mercado.

Sociedades públicas financieras (SPF): entidades con personalidad jurídica propia creadas y/ o controladas por el gobierno con el objeto de prestar servicios financieros, intermediación financiera, gestión del riesgo financiero, transformación de la liquidez o actividades financieras auxiliares.

2.2.1.2. Transacciones y otros flujos y Saldos

Las UI en cumplimiento de sus funciones realizan actividades económicas que dan lugar a **flujos económicos** que, independientemente de sus características, crean, transforman, intercambian, transfieren o extinguen valor económico; implican cambios del volumen, de la composición o del valor de los activos o pasivos de una unidad institucional.

- **Transacciones** son aquellas acciones realizadas por mutuo acuerdo entre dos UI, y ciertas acciones económicas en las que solo interviene una UI (transacciones internas o intraunidad). Pueden ser monetarias o no monetarias.

- Los **otros flujos** son variaciones de valor de activos y pasivos que no se consideran transacciones, por no cumplir con una o varias de sus características.

Desde una perspectiva económica, transacciones y otros flujos se agrupan en:

- *Transacciones de bienes y servicios (productos)*: describen el origen y la utilización de los bienes y servicios.
- *Transacciones distributivas*: reflejan la distribución del valor agregado generado en el proceso productivo y las que implican la redistribución del ingreso y la riqueza.
- Transacciones sobre instrumentos financieros (o transacciones financieras):
- Otras *partidas de acumulación*: transacciones y otros flujos económicos no considerados previamente, que modifican la cantidad o el valor de activos y pasivos.

Saldos: Los saldos son el resultado de la acumulación de las transacciones y otros flujos que han tenido lugar previamente.

Los flujos y los saldos forman un conjunto integrado: el valor de cualquier stock/saldo que una unidad mantenga en un momento dado es el valor acumulado de todos los flujos que afectaron a ese saldo durante el período considerado.

2.2.1.3. Activos y Pasivos

Los Activos y Pasivos son los componentes de los Balances, considerándose solo aquellos que están sujetos a derechos de propiedad y de los que sus titulares pueden obtener beneficios económicos manteniéndolos o bien usándolos en la actividad económica.

En el caso de los activos se distingue entre los activos financieros y no financieros, que a su vez pueden diferenciarse entre producidos y no producidos.

2.2.1.4. Productos y unidades de producción

Los productos, es decir, los bienes y servicios, son el resultado de la producción, que se intercambian y utilizan para distintos fines.

Las UI (UG o sociedades, en este caso) pueden producir distintos tipos de bienes y servicios. Para analizar correcta y detalladamente la producción es necesario contar con clasificaciones homogéneas y comparables, por eso el SCN contempla una familia de clasificaciones, que incluye la Clasificación Central de Productos (CPC) y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

2.2.1.5. Finalidades

En el SCN se considera -primero- la naturaleza de las transacciones y luego -para determinados tipos de transacciones- se analiza su finalidad, lo que da origen a una clasificación específica: Clasificación Funcional, que se presenta más adelante. Este enfoque se orienta a identificar el objetivo que busca una transacción o grupo de transacciones, o el tipo de necesidad que procura satisfacer.

Si bien esta clasificación aplica a diversos SI, en el caso del Gobierno resulta de suma importancia, ya que se aplica a todos los flujos, presupuestales o no, de todos los niveles de gobierno, y permite apreciar los objetivos de política, también discriminar entre gastos de consumo individual o colectivo. Por ello es necesaria la armonización de esta clasificación con similares que se apliquen a nivel presupuestario, ya que estas operaciones resultan muy significativas en términos de magnitudes y sustanciales a la hora de formular y evaluar objetivos de política.

2.2.2. Reglas contables

Estas pautas tienen por objeto garantizar la aplicación de criterios homogéneos para el registro y la generación de información estadística y financiera, en el marco de las normas aceptadas en la materia. Son similares y coherentes con las que aplica la teoría contable para el registro y estados financieros.

2.2.2.1. Base y sistema contable

Uno de los pilares que asegura la calidad y confiabilidad del SEESP es que la información es esencialmente de base contable, es decir que se origina en registros transaccionales debidamente documentados del SIGFP o de otros sistemas de soporte. En los casos en que esto no sea posible (sociedades, entidades territoriales, etc.) debe basarse en fuentes y sistemas debidamente respaldados y documentados.

En coherencia con el marco del SCN 2008, los flujos se registran aplicando los principios del sistema de contabilidad por partida doble en el ámbito del SP (partida cuádruple si se considera la economía en su conjunto). El sistema por partida doble garantiza que la identidad fundamental del balance y de la contabilidad (el valor total de los activos es siempre igual al valor total de los pasivos más el patrimonio neto) se mantenga correctamente.

2.2.2.2. Momentos de registro

En general, los flujos han de registrarse en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Este momento se denomina devengado (devengo) y supone que las transacciones se registran cuando cambia de titular la propiedad económica de los bienes, activos no financieros no producidos o activos financieros y pasivos; cuando se presta el servicio, y cuando surgen los derechos asociados a transacciones distributivas. Es de fundamental importancia su aplicación por parte de todos los integrantes del SP a fin de asegurar la consistencia de registros, por lo que el SCN considera bases de registro alternativas o específicas en función de la disponibilidad de información, o de las características de la transacción.

2.2.2.3. Valoración

Como principio general, los flujos y saldos han de valorarse a valores o precios de mercado corrientes, es decir, los montos a los que los bienes, los activos distintos al efectivo, los servicios, la mano de obra o la provisión de capital se intercambian de hecho o podrían intercambiarse por efectivo. Los saldos deben valorarse a los precios vigentes en la

fecha del balance. Los criterios de valoración que se consideran en el SIGFP están armonizados y son coherentes con este principio general y con los propuestos por el SECM.

La moneda nacional es la unidad de moneda considerada para medir transacciones y posiciones de saldos. En los casos de transacciones y las posiciones de saldos en moneda extranjera han de convertirse al tipo de cambio de mercado (promedio vendedor -comprador, al contado) vigente en la fecha de la transacción o del balance.

2.2.2.4. Agregación, Consolidación y Registro neto

Siendo objetivo del SCN determinar el valor y volumen real de los agregados, en el marco del SEESP -como principio general- no corresponde efectuar el proceso de consolidación, ya que, al eliminarse los flujos entre las unidades, subsectores y unidades, se distorsionaría el impacto real de los flujos en la economía.

En cuanto al registro neto, solo se realiza solamente en unas pocas situaciones específicas: Impuestos sobre los productos netos de las subvenciones a los productos; Variaciones de los activos o pasivos, cuando se compensan; Varios tipos de pasivos; Variaciones de activos financieros y variaciones de pasivos relacionadas con un instrumento financiero dado.

2.2.2.5. Casos Especiales

El SEESP contempla las características locales, considerando los lineamientos indicados por el SCN 2008 para tratar casos especiales como, por ejemplo:

Casos de tratamiento contable específico: transacciones monetarias sin contrapartida; transacciones no monetarias (de trueque; o en especie); valoración y posiciones de activos financieros y pasivos

Casos especiales: debido a sus características y al impacto económico en distintas cuentas del sistema, se contemplan criterios especiales para aquellos casos en que entidades del SP realicen o participen en ciertas transacciones como: seguros directos y reaseguros, sistemas de seguro social, garantías estandarizadas, flujos de activos financieros y pasivos, contratos arrendamientos y licencias, opciones sobre acciones asignadas a los asalariados.

2.2.3. Marco central, extensiones y cuentas satélite

A continuación se describe el marco conceptual del SEESP que da sentido a las salidas (productos básicos) del SEESP, para cuya obtención se requieren los instrumentos (clasificadores) que posibilitan el adecuado ordenamiento de la información.

Las cuentas de flujos y los balances conforman el marco central del SCN, integrado y coherente, que brinda una descripción completa de los eventos y el comportamiento económico en un período. Este marco se caracteriza por su flexibilidad, que permite atender necesidades analíticas particulares y la disponibilidad efectiva de datos. Por ejemplo, los componentes del SP se presentan a distintos niveles de detalle, pudiendo

reordenarse para agrupar las cuentas del total del SP, pre o post consolidación, mostrando las relaciones entre el SP y otros sectores.

Coherentemente, el SEESP contempla la obtención de Cuentas satélite y otras Extensiones (Clasificación funcional, Cuentas de sectores clave), constituyéndose en el núcleo a partir del cual pueden formularse estas extensiones y usos alternativos de la información, que se presentan en el apartado 2.2.3.4..

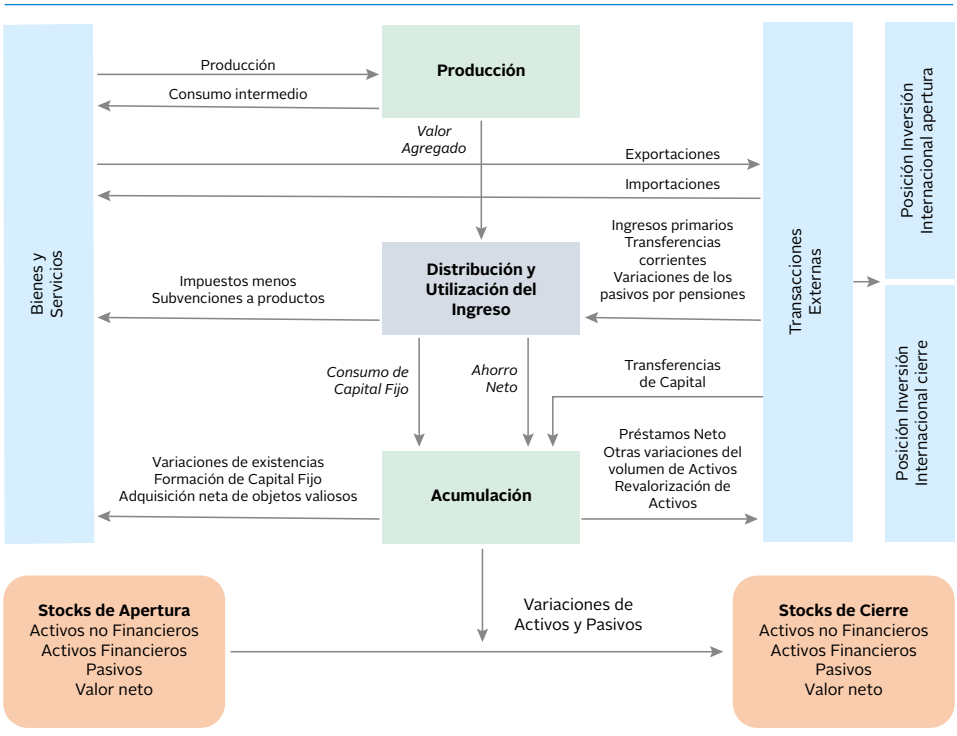
2.2.3.1. Las cuentas del marco central

Marco Central: Cuentas y Secuencia

El marco contable del SCN asegura el registro de todos los flujos y stocks en las diferentes cuentas. Cada cuenta refiere a un aspecto particular del comportamiento económico, reuniendo los flujos o stocks correspondientes a una UI, a un grupo de unidades o a un SI. Dado que los registros en la cuenta no están equilibrados, es necesario introducir un saldo contable que represente medidas relevantes de los resultados económicos. Cuando estos resultados se calculan para el conjunto de la economía, o para un sector (por ejemplo el SP), constituyen agregados significativos.

Las cuentas se agrupan en tres categorías: Cuentas Corrientes y Cuentas de Acumulación, que muestran los flujos económicos, y los Balances, que presentan los stocks de activos y pasivos que, en un momento dado, posee cada UI o SI de que trate.

Figura 4. SCN Cuentas del Marco Central



Cuenta de Bienes y Servicios

Basándose en una de las identidades fundamentales del SCN (los bienes o servicios producidos por la economía se consumen, se utilizan para la formación de capital o se exportan y, en consecuencia, todos los bienes y servicios utilizados dentro de la economía han sido producidos o importados por esa economía), esta cuenta representa el Producto Interno Bruto (PIB) -considerando los efectos de los impuestos y las subvenciones.

2.2.3.2. La secuencia de cuentas

Las cuentas se organizan reflejando los flujos que intervienen en las fases del proceso económico, de manera tal que el saldo contable que se determina en cada una de ellas constituye una fuente (recurso) de la cuenta sucesiva. Las Cuentas Corrientes reflejan la producción, generación, distribución y utilización del ingreso, y son las siguientes:

- Cuenta de producción
- Cuentas de distribución y utilización del ingreso
  - Cuenta de distribución primaria del ingreso
  - Cuenta de distribución secundaria del ingreso
  - Cuenta de la redistribución del ingreso en especie
  - Cuenta de utilización del ingreso

El ahorro es el saldo contable "final" de las cuentas corrientes, reflejando la porción del ingreso generado en la producción, interna o exterior, que no se destina al consumo final y que puede destinarse a la inversión. Este saldo contable es sumamente importante pues vincula la gestión corriente con la formación de capital, lo que se refleja considerándolo como una fuente en la cuenta de capital, que es la primera de las Cuentas de Acumulación. Éstas toman como recurso al ahorro y junto a las restantes variaciones (fuentes y empleos) de activos y pasivos y del valor neto, muestran la totalidad de variaciones que se producen entre dos balances, según su origen, en las diversas cuentas:

- Cuentas de acumulación
  - Cuenta de capital
  - Cuenta financiera
  - Cuenta de otras variaciones del volumen de activos
  - Cuenta de revalorización balances

Finalmente, los Balances presentan los stocks de activos y pasivos y el valor neto. Los balances de apertura y de cierre se incluyen en la secuencia completa de cuentas, existiendo una estrecha relación conceptual entre los balances y las cuentas de acumulación.

2.2.3.3. Saldos contables y agregados económicos

Los saldos contables muestran el resultado neto de las actividades económicas relativas a la cuenta en la que se obtienen y contribuyen a la determinación de los macro

agregados, tales como el Producto, Ingreso, Consumo, Formación de Capital, Gasto del Gobierno, etc.

En el Anexo 1 se detallan los saldos contables de cada cuenta y su relación con los grandes agregados macroeconómicos.

2.2.3.4. Cuentas Satélite y otras Extensiones

El SEESP, por estar fundado en el SCN, contempla la potencial generación de las cuentas satélite y extensiones que suponen una ampliación de dicho sistema. En este sentido cada país profundiza en diversas alternativas en función de sus objetivos, características y disponibilidad de información.

Las *Clasificaciones Funcionales* son una extensión del SCN, aplicable a diversos sectores (con sus peculiaridades). Así como la descripción de una transacción explica el tipo de flujo registrado, la clasificación funcional permite determinar su finalidad y precisar el análisis de los gastos de consumo de los SI. La clasificación de las funciones del gobierno (CFG) es específica para este SI, y su objetivo principal es brindar estadísticas útiles para diversos usos analíticos. La CFG no solo refleja los gastos del gobierno en salud, educación, defensa, por ejemplo, sino que, además, permite distinguir y cuantificar los servicios colectivos y los bienes y servicios de consumo individual suministrados por el gobierno. El uso de esta clasificación en el marco del SEESP posibilita integrar información proveniente de la ejecución presupuestaria, con información extrapresupuestaria de los tres niveles de gobierno. Además, estas clasificaciones son de suma importancia y constituyen un punto de partida para las Cuentas Satélite

Las *Cuentas de Sectores Clave* pueden ser de utilidad elaborar un conjunto de cuadros de oferta y utilización para un sector clave: un producto o grupo de productos o industrias de especial importancia para la economía denominadas como sector clave. la selección puede ser muy específica (un solo producto o cultivo por ejemplo) o más amplia (todos los bienes y servicios relacionados con el turismo por ejemplo).

Las *Cuentas Satélite* constituyen una expresión más amplia de la flexibilidad del SCN, ya que se relacionan con el marco central pero son distintas, y son de utilidad en aquellos casos en los que la flexibilidad del marco central es insuficiente. Su finalidad es destacar y describir exhaustivamente aspectos que están ocultos o limitadamente expuestos en las cuentas de dicho marco. Pueden ser de dos tipos: las que suponen un reordenamiento de las clasificaciones centrales y la posible introducción de elementos complementarios y -otro tipo- aquellas que se basan en conceptos alternativos a los del SCN. Algunos de los ejemplos de *Cuentas de variaciones conceptuales*, de posible aplicación al SP, son: Contabilidad ambiental, Cuentas de activos, Cuenta satélite de salud, entre otras.

2.2.3.5. Clasificaciones Básicas del SEESP

En este apartado se presentan los instrumentos básicos -clasificaciones- alineadas con el SCN 2008, y con los restantes sistemas de la GFP (en especial presupuesto y contabilidad), que permiten ordenar los flujos y stocks según sus características más significativas. Todos aplican sobre el mismo universo unidades, flujos o stocks y, poniendo

énfasis en diversos atributos, resultan excluyentes, evitando brechas, superposiciones o duplicidades.

Las principales clasificaciones del SEESP que posibilitan la ordenación y exposición de los datos de manera coherente son las siguientes, complementadas por todas aquellas que señala el SCN:

- Sectores Institucionales
- Transacciones
  - Transacciones de productos
  - Transacciones de activos no producidos
  - Transacciones de distribución
  - Transacciones de activos financieros y pasivos
- Otros flujos
  - Registros de las cuentas de otras variaciones de activos
  - Saldo contable y valor neto
  - Partidas relacionadas con stocks de activos y pasivos
- Partidas del balance; Activos no financieros; Activos financieros
- Clasificación Central de productos (CPC) y Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU))
- Partidas suplementarias: préstamos en mora; servicios de capital; pensiones; bienes de consumo durables; inversión extranjera directa; posiciones contingentes; dinero legal y depósitos; clasificación de títulos de deuda según plazos de vencimiento pendientes; títulos de deuda cotizados y no cotizados; préstamos a largo plazo con vencimiento pendiente de menos de un año y préstamos a largo plazo garantizados con hipotecas; participación en fondos de inversión cotizados y no cotizados; atrasos en intereses y amortizaciones; Remesas personales y totales.

2.2.3.6. Estados Básicos del SEESP

Los estados (productos, salidas) básicos del SEESP son aquellos estados, reportes o informes que exponen la información de manera significativa, de acuerdo a los principios y objetivos del sistema. Las aperturas propuestas son las básicas, pudiendo además obtenerse salidas flexibles, con distinta desagregación o alcance, o cruzadas, en diversos momentos de registro, según los requerimientos y clasificaciones existentes. Todos los estados pueden obtenerse por institución, subsector o sector.

Sistema de Cuentas Nacionales	Cuentas Corrientes
	Cuenta de producción
	Cuentas de distribución y utilización del ingreso
	Cuenta de distribución primaria del ingreso
	Cuenta de distribución secundaria del ingreso
	Cuenta de la redistribución del ingreso en especie
	Cuenta de utilización del ingreso
Marco Central	Cuentas de acumulación
	Cuenta de capital
	Cuenta financiera
	Cuenta de otras variaciones del volumen de activos
	Cuenta de revalorización balances
	Balances
Cuenta de Bienes y Servicios	
Extensiones y Cuentas Satélite	
Gastos del Gobierno por Finalidad	
Cuenta satélite de Salud	
Cuentas Ambientales	
Gasto Social	

2.2.3.7. Análisis de confiabilidad de los estados producidos

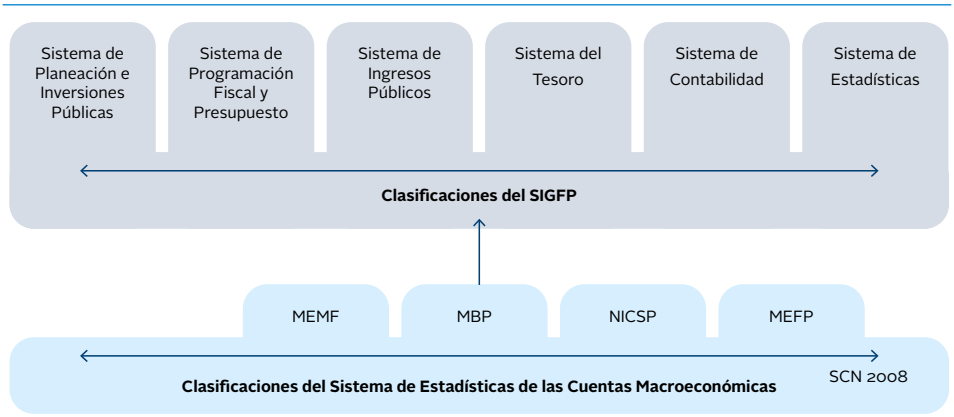
Los fundamentos conceptuales y metodológicos del SEESP y del SIGFP de por sí contribuyen a asegurar la confiabilidad de la información generada, por diversas vías:

- El marco teórico brinda consistencia conceptual, fundada en la teoría macroeconómica y la partida doble asegura la coherencia de los registros intra UI o SI. La concepción de las cuentas y los saldos contables permite asegurar la coherencia, ya que el Endeudamiento / Préstamo Neto ha de ser consistente, ya sea que se determine como resultante de la cuenta de capital, o de la cuenta financiera, y es además, consistente con la información proveniente de la estadísticas monetarias y financieras y de la balanza de pagos que provee el BR.
- Además, el SEESP en el marco del SIGFP, permite acceder a la información analítica necesaria para rastrear el origen y naturaleza de los flujos, y asegura su consistencia sistematizando controles y validaciones en las fases de entrada, procesamiento y salida de la información.
- Finalmente, la contrastación con información de las UI o SI contraparte, o con el sistema bancario, por ejemplo, permiten verificar la consistencia de la información.

2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP

La integración que ha de existir entre el SEESP y el resto de los sistemas integrantes de la GFP presupone -necesariamente- la integración normativa en materia de clasificaciones y reglas contables de los sistemas de la GFP en armonía y coherencia con los estándares internacionales que surgen del Sistema Estadístico de Cuentas Macroeconómicas.

Figura 5. Integración Normativa del SEESP con los restantes sistemas de la GFP



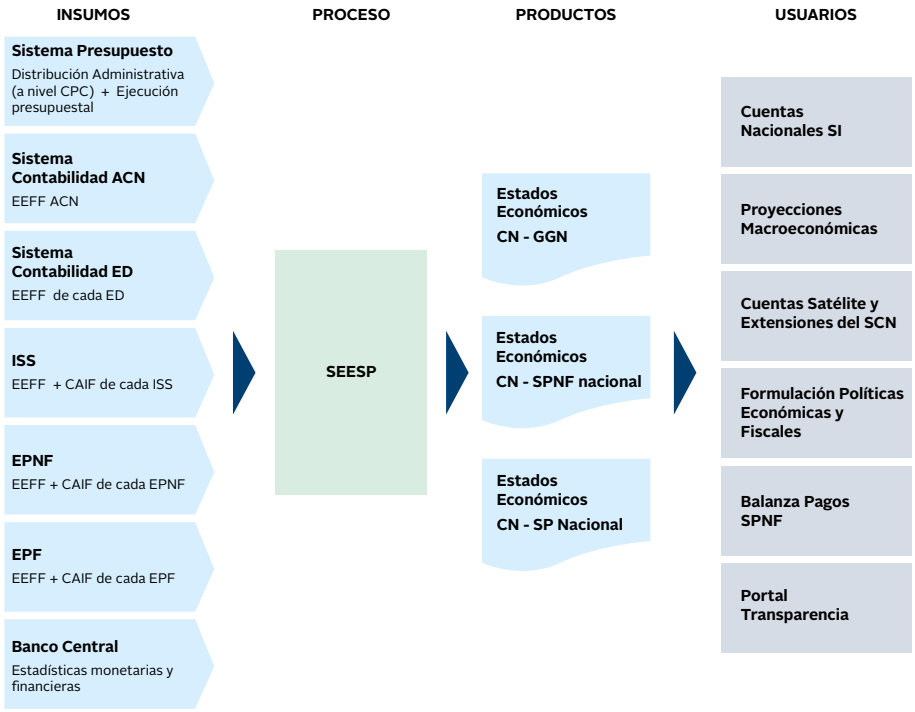
Fuente: Elaboración propia

La visión integradora de la GFP se traduce en la armonización normativa -en materia de clasificaciones y reglas contables- de los sistemas integrantes del Sistema de estadísticas de las cuentas macroeconómicas, que resulta imprescindible para asegurar la generación de información útil para la GFP y, además, para que el SIGFP funcione como un sistema integrado, cumpliendo con sus objetivos esenciales. En este sentido, el SCN constituye un elemento fundamental, referente para orientar los lineamientos normativos de los sistemas de la GFP, teniendo el órgano rector del SEESP tiene un rol significativo en este sentido.

El SEESP es esencialmente usuario de la información disponible en el SIGFP, tomando información principalmente del Sistema de Contabilidad, que provee información contable del SP. También los sistemas de presupuesto (información presupuestal formulación y ejecución del PGN), de Tesoro y Crédito Público (información activos financieros y pasivos), el de inversiones (información sobre la proyección y formación de capital), brindan información sustancial.

La figura 6 presenta esquemáticamente la integración del SEESP en el contexto del SIGFP. La información de las entidades del GGC es capturada y procesada en los diversos sistemas del SIGFP, que suministran inputs al SEESP. En esta fase, se continua recibiendo información de entidades del SP que aun no forman parte del SIGFP, y de contrapartes de otros sectores para completar y validar sus salidas.

Figura 6. Relaciones funcionales tipos con los otros sistemas de la GFP



EEFF	Estados Financieros y Balance de Sumas y Saldos	ED	Entidades Descentralizadas
CAIF	Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento	ISS	Instituciones de Seguridad Social
PGN	Presupuesto General de la Nación	EPNF	Entidades Públicas No Financieras
GGN	Gobierno General Nacional	IPF	Instituciones Públicas Financieras
ACN	Administración Centralizada Nacional	OOII	Organismos Internacionales

Fuente: Elaboración propia

3. LAS ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS DEL SP EN COLOMBIA

En este apartado se analizan aspectos relativos a la situación actual (2021) en materia de generación de información estadística económica del SP, básicamente cuentas nacionales, extensiones y satélite.

Es de destacar que, actualmente, en el marco de la GFP no resulta factible hablar de un sistema de estadísticas del SP articulado como tal. Al no existir una visión integradora que asegure la armonización de los criterios necesarios para la generación de información estadística completa, consistente y coherente con los estándares internacionales, la GFP no opera de manera integrada, debilitándose su eficacia y eficiencia.

3.1. Base Jurídica

En 1951 la Oficina Nacional de Estadística se escinde de la Contraloría General de la República, creándose la Dirección Nacional de Estadística, dependencia directa de la Presidencia de la República (Decreto 2240).

En 1953 se crea el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por Decreto 2666; reorganizado en 1968 (Decreto 3167). Luego de sucesivas reestructuraciones (Decretos 2118 de 1992, 1174 de 1999, 1151 de 2000, 1187 de 2000, 263 de 2004) por Decreto 262 del 28 de enero de 2004 se modifica su estructura y se definen sus funciones.

Además de sus funciones como ente rector en materia de información estadística confiable y de calidad, es también responsable de elaborar y coordinar el Plan Estadístico Nacional (PEN), sujeto a la aprobación del CONPES, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

3.2. Organización Administrativa

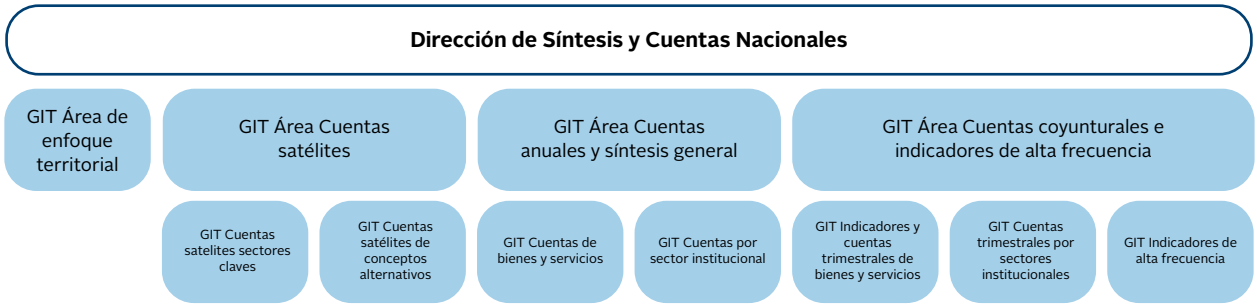
El DANE -dependiente de la Presidencia de la República- es el ente rector, por lo tanto coordinador y regulador del Sistema Estadístico Nacional (SEN), con atribuciones en materia de producción, disponibilidad y calidad de información estadística estratégica. Sus funciones son dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.

En lo relativo a las Cuentas Nacionales, sus principales responsabilidades son:

1. Elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial.
2. Elaborar y adaptar a las condiciones y características del país, las metodologías de síntesis y cuentas nacionales, siguiendo las recomendaciones internacionales.
3. Promover la divulgación y capacitación del sistema de síntesis y cuentas nacionales, tanto para productores como para usuarios de estadísticas macroeconómicas.

Estas funciones, son realizadas por la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN), (Decreto 262 de 2004), que se organiza en 10 grupos internos de trabajo (GIT), a saber:

Figura 7. DANE Estructura de la DSCN



Fuente: DANE

En virtud de la legislación vigente en materia de generación de información estadística en el marco del SEESP, hay tres entidades relevantes:

- DANE como rente rector, y -específicamente- la DSCN, como dirección responsable de la función.
- Banco de la República (BR) responsable de la elaboración de la Cuenta Financiera
- Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) (desde 2021, antes Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas CIEFP)), órgano de orientación superior en materia de información para la GFP

DANE y BR trabajan en estrecha colaboración, con los mismos criterios y base metodológica, lo que contribuye a asegurar la consistencia de la información real y financiera. En el marco de la CIEFP se han producido avances para salvar las discrepancias metodológicas y conceptuales que obstaculizan la generación información especialmente sobre la evolución de las finanzas públicas de manera ágil y coherente.

3.3. Principales Instrumentos que Administra Actualmente

Por razones del alcance del modelo conceptual -que considera las estadísticas económicas del SP, en tanto que el DANE coordina y elabora información estadística variada y especializada de todo el país- se destaca que solo se hará referencia a aspectos específicos comprendidos en el modelo conceptual del SEESP, tal como ha sido definido en los apartados anteriores.

3.3.1. Metodología y Clasificaciones

El DANE aplica estrictamente estándares internacionales para la elaboración de diferentes informes. Utiliza clasificaciones internacionales, que en algunos casos -explícitamente señalados- adapta a las características (terminología, características productivas

específicas) propias de Colombia. En la web del DANE se publica la información sobre metodología específica, así como clasificaciones utilizadas.

Las Cuentas Nacionales y las Cuentas Satélites se elaboran de acuerdo con la metodología establecida en el SCN 2008 y los manuales pertinentes[5] utilizándose las clasificaciones principales y complementarias que forman parte de este sistema: CPC, CIIU, CFG, Cuentas Satélite de Salud (CSS), Gasto social (SOCX), sistema de Cuentas Ambientales (SCAE) entre otras, tal como consta en la propia web del DANE.

3.3.2. Fuentes y Procesamiento de la información

Para la obtención de los variados estados e informes de todos sectores integrantes que integran la economía colombiana y su relación con el resto del mundo, el DANE ha desarrollado un conjunto de sistemas de procesamiento de datos que posibilitan el tratamiento de información de diversas fuentes, en sucesivas etapas, asegurando la consistencia y coherencia de la totalidad de las salidas. Estas salidas son de amplia cobertura y recogen distintos tipos de variables relativos a diversos aspectos de la actividad económica (producción, ingreso, oferta y demanda de bienes y servicios, población, contabilidad ambiental, construcción, mercado laboral, entre otros).

En razón de los objetivos y alcance de este documento, el análisis se centra en la obtención de las CN de los SI que se presenta en el documento "Metodología de las Cuentas Nacionales Anuales de Colombia - Base 2005 - Años corrientes - Sectores Institucionales", publicado por el DANE en 2015 y que sirve de referencia para este punto.

A fin de realizar el cálculo de las cuentas de los SI, en al ámbito del DANE se diseñó e implementó un sistema destinado a calcular en forma automática dichas cuentas. El Sistema Automatizado de Cuentas Sectores Institucionales (SISEC) transforma la información contable reflejada en los estados financieros de las entidades en transacciones de CN, generando simultáneamente de las cuentas de todos los SI (incluido el SP: GG y Sociedades Públicas) garantizando así la coherencia y consistencia entre la información contable y los resultados de las CN.

Las salidas del SISEC constituyen un insumo para otros sistemas administrados por el DANE que posibilitan la integración de información relativa a oferta y demanda de bienes y servicios, entre otros, y permite la obtención de las salidas definitivas para el total de la economía.

Algunas de las principales características del SISEC son[6]:

- Automatiza las tareas necesarias para elaborar las cuentas: ajuste, control de la información básica, ajustes y producción de resultados.
- Incluye toda la secuencia de cuentas (producción, generación del ingreso, asignación primaria del ingreso, balance y variaciones del balance).

5 OCDE, et al. (2019), OMS (2011) y UN et al. (2012)

6 DANE, DSCN (2015),

- Las cuentas se elaboran y almacenan en forma individual, pudiendo consolidarse de acuerdo con varios criterios (propiedad, actividad económica, tamaño, localización, forma jurídico, sector y subsector institucional).
- Permite cruzar la información con otras fuentes estadísticas.
- Posibilita obtener resultados en diferentes presentaciones como: la secuencia de cuentas de los sectores, estados financieros consolidados y conocer el detalle por variable económica.
- Da la facilidad de realizar consultas en forma individual y agregada por empresas y entidades del gobierno, así como permite realizar ajustes cuando sea necesario.

Como se comentara anteriormente, la fuente de información primordial utilizada para elaborar las cuentas de los SI son los estados financieros que son presentados por las empresas y entidades del gobierno a las diferentes entidades de vigilancia y control, por lo que las principales Fuentes de Información para generar las CN son:

Sector institucional	Fuentes de Información
Gobierno general (*Incluye tres órdenes de gobierno*)	Contaduría General de la Nación, Superintendencia de Subsidio Familiar; informaciones individuales obtenidas de algunas entidades y fondos especiales
Sociedades no financieras (*públicas y privadas*)	Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Economía Solidaria, Superintendencia Financiera, Contaduría General de la Nación. Superintendencia Financiera, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Economía Solidaria, Contaduría General de la Nación.
Sociedades Financieras (*públicas y privadas*)	Superintendencia Financiera, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Economía Solidaria, Contaduría General de la Nación.
Hogares	Encuestas a los hogares y síntesis general del sistema
Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLH)	Comisión Nacional Electoral (CNE) (informes de ingresos y gastos), Escuela Nacional Sindical (ENS) y el DANE
Resto del Mundo	Balanza de pagos y DANE para las estimaciones de las transacciones relacionadas con los cultivos ilícitos

Fuente: DANE (2015)

La elaboración de las cuentas de los SI a partir de la información contable se desarrolla en varias etapas, según se presenta en la siguiente figura:

Figura 8. Etapas para elaborar las cuentas de los SI a partir de la información contable

Fuente: DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Cada etapa -que a su vez consta de sucesivas fases de variada complejidad y puede sintéticamente describirse de la siguiente manera:

1. Validación de la información básica con base en los estados financieros: se determinan los cambios en el Catálogo General de Cuentas (CGC), se controlar la consistencia de la información básica, actualizar el directorio de empresas y controlar su cobertura - para cada una de las empresas y entidades del gobierno.
2. Transformación de la información contable en términos de CN: se elaboran las cuentas de las empresas y entidades del gobierno que componen cada uno de los sectores, a partir de la información contable, en tres fases:
   - **a)** Homologación de los renglones de los estados financieros en términos de CN. Entre otras tareas de complejidad, se definen fórmulas que implican realizar diferentes operaciones de variable grado de dificultad para calcular
   - **(i)** Los gastos realizados con cargo a las reservas y provisiones del pasivo –
   - **(ii)** Los activos perdidos o retirados del balance
   - **(iii)** El impuesto sobre el ingreso y la riqueza

(iv) Los dividendos pagados

(v) La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)

(vi) La valorización de los activos y pasivos financieros

(vii) El ajuste por valorización de los aportes de capital

b) Agregación de los valores de acuerdo con los códigos de CN. Se suman los renglones según sus códigos, separando los ingresos, los gastos, los activos y los pasivos más el patrimonio y verificando que se conserven los totales del documento original

c) Cálculo de las variables de CN y elaboración de las cuentas de cada una de las empresas y entidades del gobierno. Mediante un proceso automatizado se calcula el valor de cada una de las variables de CN y se elaboran las cuentas de cada una de las empresas y entidades del gobierno.

3. Ajustes a las cuentas: Se ajustan los resultados de las cuentas de una empresa o entidad del gobierno, debido a: clasificación incorrecta de los renglones de otros ingresos y gastos, y /o a diferente significado de los rubros del balance según el tipo de UI. Los principales ajustes:

a) Criterios de clasificación dispar del CGC respecto del SCN (por ejemplo "otras estructuras pueden corresponder a otro tipo de activo, por ejemplo "edificaciones no residenciales").

b) En ocasiones las empresas no siguen las reglas definidas en los planes contables lo que hace que al aplicarles la metodología general se llega a resultados inconsistentes. (por ejemplo, algunas entidades del gobierno, al incorporar activos fijos aumentan el capital fiscal y no el patrimonio público incorporado, como es la norma.

c) Renglones del estado financiero que pueden corresponder a más de una variable de las CN, por ejemplo, rubros de "otros ingresos y gastos extraordinarios" que incluyen elementos correspondientes a la producción, a transferencias, consumo intermedio, etc.

d) En algunas entidades los ajustes se derivan de una reclasificación de los rubros del balance; es así como en el caso de las entidades del gobierno que producen servicios de salud destinados a sus empleados, en principio se les considera producción no de mercado (igual a la suma de costos); sin embargo por tratarse de servicios de salud suministrados como prestaciones sociales a sus empleados, se les clasifican como producción de mercado y la contrapartida corresponde a transferencia social en especie.

4. Producción de resultados agregados para los subsectores y SI: Una vez depurados los archivos, las entidades y las empresas se agregan según actividad económica, subsector y sector institucional. Para ello, el archivo depurado se cruza con el directorio en donde aparecen los atributos necesarios para iden-

tificar y agregar las empresas o las entidades del gobierno según las diferentes opciones: sectores económicos, subsectores y sectores institucionales.

5. Definición de la muestra de empresas a considerar en el cálculo. Aplicable al subsector de las sociedades no financieras privadas, que no se trabaja con el universo de empresas, debido a limitaciones en la fuente de información.

6. Análisis de la información y coherencia en el tiempo. Se verifica la coherencia en el tiempo de la información y que las variaciones de las principales variables no sobrepasen un determinado porcentaje -considera admisible- respecto al año anterior. Si sobrepasa este límite se investiga la causa y se realizan ajustes si fuera necesario.

7. Integración de las cuentas de cada sector con el resto del SCN. La última etapa del proceso se realiza en forma agregada, por sector o subsector, en el momento de la síntesis general de las cuentas nacionales, consistente en hacer coherentes las cuentas de cada sector con el resto de la economía.

Todo esto en cuanto a la generación de las CN de los SI entre los que se encuentran el GG y las sociedades públicas. Cabe destacar la complejidad que supone la presentación de las cuentas del GG , que se describe detalladamente en el punto 10 de la metodología de referencia[7].

La última etapa del proceso se realiza en forma agregada, por sector o subsector, en el momento de la síntesis general de las cuentas nacionales. En esta fase se reúnen y se hacen compatibles los trabajos realizados en forma independiente por los diferentes grupos. El punto de partida para realizar la síntesis general de las CN son las síntesis parciales que se han realizado:

- Cuentas de los sectores: gobierno general, sociedades financieras, sociedades no financieras, ISFLH y el resto del mundo (proceso descripto previamente)
- Transacciones de bienes y servicios mediante la construcción de los balances oferta y demanda de los productos y las matrices oferta-utilización.

Estos datos se llevan al cuadro de las cuentas económicas integradas y se trata, entonces, de lograr la coherencia de las cuentas de producción y generación del ingreso (por ramas de actividad y SI), conciliar los datos de ingresos y gastos para las transacciones de asignación del ingreso, distribución y redistribución del ingreso, complementar los datos para los sectores que no tienen información directa, (los hogares principalmente), incorporar en las cuentas las transacciones calculadas en forma independiente y finalmente obtener los agregados.

Además, para la elaboración de las estadísticas de Gastos del Gobierno General por Finalidad (GGF) se recurre a otras fuentes[8]:

- Gobierno Central: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

7 DANE (2015)
8 DANE (2020)

- Sistema de Información del Formulario Único Territorial – SISFUT que integra información del sector local (ejecuciones presupuestales de los recursos provenientes del sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y demás recursos administrados por entes de gobierno locales).
- Estados financieros de la Contaduría General de la Nación
- Información del DANE proveniente de las matrices de quién a quién consolidadas en las cuentas nacionales
- Ejecuciones presupuestales de las entidades que hacen parte del Sistema de Información Nacional Ambiental (SINA) y
- Datos recolectados directamente por el DANE

Estas informaciones son procesadas en un sistema específico, interrelacionado con los restantes sistemas del DANE, son finalmente contrastadas con el resto de información de las CN para asegurar su consistencia y coherencia.

Este apartado no pretende describir la totalidad ni la complejidad de los procesos desarrollados por el DANE para la elaboración de sus estadísticas e informes, sino simplemente advertir de la complejidad de los procesos y de la significativa importancia de la calidad de la información de base utilizada para esos productos.

Gran parte de la tarea que actualmente el DANE desarrolla en materia de análisis de la información de entidades públicas, se origina en las limitaciones existentes en la información de base procedente de los sistemas de la GFP que han hecho que -en muchos casos- deba recurrirse a fuentes complementarias o estimaciones.

La falta de armonización e interoperabilidad de los sistemas son causa de estas limitaciones. Algunos ejemplos de estas situaciones son: disponibilidad limitada de información granular (solo saldos o movimientos acumulados), apertura o desagregación insuficiente o no acorde con los requerimientos del SCN (por ejemplo, en ciertos conceptos de la ejecución presupuestal, o del tesoro y crédito público), parcial información sobre la formación de capital (por características del registro de la misma), limitada interoperabilidad entre los sistemas de compras e información sobre la demanda de bienes y servicios (por características de los sistemas de compras y presupuesto) dificulta la determinación de la demanda efectiva de bienes y servicios -recién a partir de 2021 se ha comenzado a registrar el gasto con apertura CPC). Es importante destacar que desde hace años se trabaja en cooperación con los responsables de los diversos sistemas de la GFP para salvar estas limitaciones -que derivan de los principios y metodologías dispares con que han sido concebidos los sistemas- y así asegurar la fiabilidad de las salidas de información.

3.4. Productos

Las principales salidas de CN que genera el DANE (entre las que se incluye al Gobierno y resto del SP en los SI pertinentes) son:

- Cuentas Nacionales Anuales y Trimestrales, por SI

- Cuenta de bienes y servicios.
- Cuentas Departamentales, en coherencia con los agregados nacionales.
- Cuentas Satélite de Cultura, Salud y Seguros Sociales, Turismo y Ambiental
- Otros reportes, informes, estudios: como, por ejemplo: Indicador de Seguimiento a la Economía, Investigaciones Especiales, la Matriz Insumo-Producto, y la Matriz de Contabilidad Social
- Además, se está avanzando en la elaboración de las Estadísticas del Gasto Social (SOCX OCDE) y Cuentas patrimoniales.

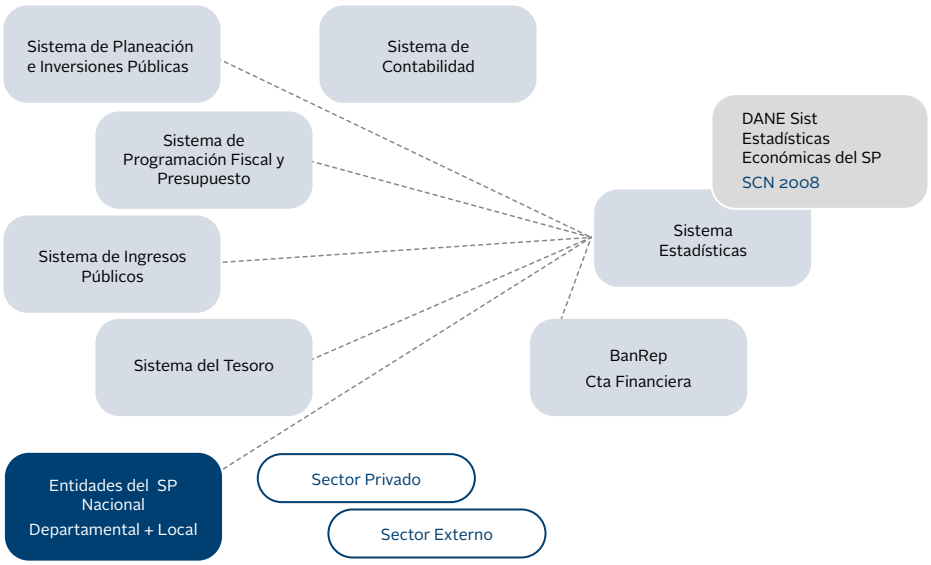
En todos estos casos, la información del SP, y del GG en particular, constituye una proporción significativa.

3.5. Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP

Como se desprende de lo ya comentado, la integración actual de la GFP es muy limitada. Por su parte, el DANE ha realizado esfuerzos para asegurar la consistencia de la información de salida, pero este es un proceso que se hace por fuera del sistema, contrastando información, recurriendo a las fuentes originales, complementarias o a las contrapartes. La coherencia metodológica y contable del SCN permite realizar estos procedimientos de manera fiable.

Por eso, esquemáticamente puede visualizarse a los sistemas de la GFP proveyendo información de bases, cada uno con sus propios criterios, para la generación de información estadística económica, siendo el DANE la entidad responsable de validar, procesar, reclasificar la información de base para que cumpla con los estándares necesarios.

Figura 9. Relaciones funcionales con los sistemas de la GFP - Situación actual



En razón de las competencias de diversas entidades, el funcionamiento y ejercicio de las funciones del DANE y del Sistema de Estadísticas Económicas se ve limitado, lo cual repercute en la oportunidad, calidad y oportunidad de la información. Es posible observar cómo la carencia de una visión integradora y la consiguiente desarticulación normativa se manifiestan en un sistema no integrado, criterios dispares y contradictorios, superposición de competencias, multiplicación de la carga de trabajo y una merma significativa en la eficiencia de la GFP.

Parte importante de la labor del DANE, y de la CIEFP ha sido procurar no solo la adopción de estándares internacionales, sino la elaboración de tablas de homologación, relación o equivalencia que permiten vincular las clasificaciones, contables, presupuestarias y fiscales existentes, dictadas por diversas entidades en su materia de competencia.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

En este apartado se destacan las fortalezas que permitirán sustentar las reformas necesarias para superar las debilidades detectadas, a fin de definir un SEESP consistente con los estándares internacionales y con las necesidades de información de la GFP.

Podrá observarse que, dado que ambos subsistemas del SE (SEESP y SEFP), son usuarios de la información procesada y generada en el ámbito del SIGFP, compartiendo algunas debilidades, y, por ende, las propuestas de reforma tendientes a su superación.

4.1. Fortalezas

4.1.1. Rigurosidad técnico-conceptual

Resulta evidente la profesionalidad demostrada por la DSCN a lo largo de su trayectoria, desarrollando metodologías y técnicas de trabajo que permiten lograr resultados de calidad, en particular en cuenta a la generación de información económica del SP.

La aplicación rigurosa del marco conceptual del SCN, y otras metodologías estadísticas fiables, en un contexto en que la información de base presenta limitaciones derivadas de las características actuales de los sistemas de la GFP, ha constituido un verdadero desafío que ha sido afrontado con elevada solidez conceptual y metodológica, que se evidencia en los estudios y aportaciones y en los resultados obtenidos, dotando de consistencia y coherencia conceptual a las salidas de un sistema fragmentado y no armonizado conceptualmente.

4.1.2. Competencia

La extensa trayectoria en la compilación de la información, su análisis, la capacidad de solventar obstáculos y limitaciones de la información, desarrollando e implementando

procedimientos para optimizar la calidad de la información, han devenido en un entrenamiento y una gran capacidad para detectar y solventar las carencias de la información de base derivadas de la falta de un sistema formal e integrado.

4.1.3. Mejora continua

A la profesionalidad y experiencia de la DSCN se ha sumado una actitud proactiva que ha conducido a un permanente avance en materia de desarrollos de extensiones al SCN y cuentas satélite, aportando calidad, riqueza y variedad de enfoques.

Cuentas satélite de salud, cuentas ambientales, cuentas patrimoniales, el gastos social, son algunos de los proyectos que se han encarado, algunos ya dando sus resultados. Siempre en activa interacción con otras áreas de la GFP a fin de generar el marco necesario para facilitar acciones concretas para mejorar la calidad de la información económica del SP.

4.1.4. Visión y enfoque

Por un lado, su posición como usuario estratégico de la información de los restantes sistemas de la GFP y su visión global de la actividad económica, unido a las cualidades anteriormente citadas, han conferido a los profesionales y técnicos una claridad en la percepción de la interrelación de los sistemas, sus discrepancias conceptuales y sus consecuencias en materia de información, desarrollando así una gran capacidad analítica y una visión amplia e integradora a la hora de diseñar e instrumentar procedimientos para dotar de coherencia y consistencia a la información producida.

4.2. Debilidades

Según puede apreciarse, gran parte de las vulnerabilidades que afectan al SEESP derivan de la visión fragmentada de la GFP y de las consecuentes discrepancias conceptuales y metodológicas entre los sistemas integrantes (no alineados con criterios del SCN ni del SECM, ni entre sí), lo que resulta en limitaciones en la información generada.

Por este motivo, los subsistemas del SE comparten muchas de las vulnerabilidades y las consecuentes propuestas de reforma. A continuación, las vulnerabilidades se categorizan según su origen, comenzando por las propias del SEESP para luego proseguir con las provenientes de las GFP y de otros sistemas, indicándose sus consecuencias. Más adelante (apartado 4.3.) se proponen las reformas necesarias para superarlas, que generarán un significativo beneficio para el SEESP y para la GFP en su conjunto.

4.2.1. Debilidades relativas al SEESP

4.2.1.1. SEESP definición y rol en la GFP no precisos

Aunque la importancia del SEESP para una adecuada y eficiente GFP es esencial, se advierte que no existe una clara definición del SEESP, su rol, relevancia, atribuciones y competencias. No existe una gobernanza clara en materia de armonización de la información económica y financiera del SP, por lo que los sistemas de la GFP generan salidas que, en general, no responden criterios y metodologías internacionales sino a sus propios criterios metodológicos y conceptuales. Esto genera importantes consecuencias:

- Se debilita la eficiencia, ya que se multiplican las tareas de compilación, recargando a las entidades, y empleándose gran cantidad de recursos (tiempo y personal afectado).
- Se generan confusiones funcionales, conceptuales y terminológicas derivadas de la no armonización de criterios, lo que repercute en la transparencia.
- La calidad de la información resultante se ve afectada, así como su fiabilidad.

4.2.1.2. El SEESP como un sistema no integrado en el contexto de la GFP

Aun siendo uno de los principales sistemas de información de la GFP (sino el fundamental), tanto por sus fundamentos conceptuales como por las salidas que genera y su relevancia, se advierte que, como resultado de la falta de integración (conceptual y funcional) entre los sistemas de la GFP en su conjunto, el SEESP no está concebido como un sistema integrado en el marco de la GFP, ya que la GFP no ha sido concebida con esa visión sistémica.

Según se señalara previamente, la información económica del SP se genera a partir de información proveniente de otros sistemas, de limitada interoperabilidad, fundados en principios propios -no siempre armonizados- y la información que recibe y procesa surgen de procesos parcialmente integrados y sistematizados, debiendo compilarse información por vías alternativas. Incluso, en algunos casos, es agregada -lo que dificulta su análisis- y surge de estimaciones preliminares. Además, en cuanto a su oportunidad, se depende de los tiempos de terceros. Todo esto demanda un importante esfuerzo por parte de la DSCN para procurar su integridad y consistencia.

4.2.1.3. Heterogénea información del SP

En cuanto a la recepción y categorización de la información del resto del SP, se advierten dos aspectos relevantes:

Clasificaciones no armonizadas del SP

El CUIN ha significado un notable avance en este sentido. Sin embargo, aun persisten diferentes clasificaciones o definiciones que se superponen, que no están armonizados entre sí lo que origina confusiones. Actualmente los sistemas de la GFP utilizan diversas clasificaciones sectoriales y/o institucionales (por ejemplo, Clasificación Sectorial, CUIN) y definiciones de los sectores y subsectores que no responden estrictamente a criterios económicos ni fiscales, sino que son la mejor solución alcanzada para subsanar carencias informativas.

La rigurosa y homogénea delimitación del SP y sus subsectores es imprescindible para la correcta generación de las cuentas económicas y para la correcta formulación y seguimiento de las políticas relacionadas con la GFP. Asimismo, una adecuada delimitación de los restantes SI que participan en las transacciones con dicho sector, también es necesaria, y ha de ser homogénea en todos los sistemas de la GFP.

Información financiera del SP fragmentada

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las cuentas económicas.

Esto sobrecarga a las instituciones -que deben generar múltiples reportes- y dificulta la obtención de información de base idónea para la generación de las cuentas económicas.

4.2.2. Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP

Como se señalara, el SEESP es un importante sistema “usuario” de la información del SIGFP. La información económica del SP es una de las principales salidas del SIGFP y un insumo estratégico para las autoridades a la hora de formular y evaluar políticas económicas, por lo que es esencial la alineación conceptual y metodológica de los sistemas que integran la GFP.

La falta de alineación detectada se manifiesta en ciertos aspectos de los diferentes sistemas cuyos fundamentos conceptuales, o las discrepancias metodológicas contables, o o la deficiente o inexistente vinculación entre sistemas, genera obstáculos a la hora de generar cuentas económicas de calidad. En este apartado se señalan algunas de las principales debilidades detectadas en los restantes sistemas, proveedores de información, desde la perspectiva de cómo afectan al SEESP, y que se derivan de lo comentado en el punto 3.

4.2.2.1. Sistemas de Cuentas Presupuestales y Contables no armonizados

Aun cuando se ha avanzado significativamente en su vinculación, los clasificadores utilizados por los diversos sistemas no están plenamente armonizados entre ellos, ya que no responden a los mismos fundamentos conceptuales. En general, los clasificadores presupuestales y los sistemas de cuentas contables no se encuentran -en su concepción- armonizados con estándares internacionales.

Como resultado, la información producida es fragmentaria, inconsistente con la generada por los restantes sistemas, lo que dificulta las tareas de compilación de las cuentas económicas, ya que la identificación de la naturaleza económica de los flujos y sus vinculaciones, los criterios de registro y valoración se ve distorsionada.

4.2.2.2. Deficiente información sobre la formación de capital

La información sobre la formación de capital es uno de los componentes más importantes y estratégicos de la política fiscal y económica, por lo que su correcta determinación (proyección y ejecución) es de suma relevancia. Actualmente, se detectan importantes debilidades:

- Las clasificaciones presupuestales no permiten una clara diferenciación de gasto corriente y gasto de capital (inversión).
- Los criterios para la formulación presupuestal y los de registro, unidos a la falta de armonización de clasificadores (presupuestales, contables y de compras), impide el seguimiento de las proyecciones y ejecución de los gastos de capital y su impacto patrimonial.

Estas restricciones obstaculizan la estimación de la demanda de bienes y servicios, y la correcta determinación de la formación de capital del GG y del SP, debiendo recurrirse a otras fuentes de información.

4.2.2.3. Registro presupuestal y contable no integrados

La falta de armonía entre clasificaciones presupuestales y contables, y la ausencia de un registro contable univoco y sistemático de las operaciones presupuestales genera inseguridad y falta de homogeneidad en el tratamiento contable de las operaciones, lo cual distorsiona la naturaleza de los flujos y afecta la transparencia de la información.

4.2.2.4. Alcance de la Entidad Contable Pública

La definición actual no se ajusta a los criterios establecidos en el marco central del SCN 2008 (que considera tres elementos: la personería jurídica, autonomía, y capacidad para ser titular de activos y contraer pasivos), lo que dificulta, por ejemplo, la correcta delimitación de la Administración Central (como una entidad única) como un subsector del GG, por ejemplo. Esto genera distorsiones importantes, ya que al duplicarse algunas operaciones entre UG se distorsionan las cifras, afectando su significatividad y transparencia. Este tema ha sido analizado por parte del DANE, incluso en la metodología para la elaboración de las CN de los SI.

Por otra parte, esta definición es esencial para delimitar correctamente la titularidad de activos y pasivos de las entidades que conforman el SP.

4.2.2.5. Catálogo General de Cuentas (CGC) no armonizado

Se observa que la estructura del CGC no se condice con la estructura de cuentas del SCN, presentándose casos de cuentas contables que no se encuentran taxativamente definidas, que reúnen flujos de diversa naturaleza, sin existir una categorización interna que facilite esta tarea, lo cual dificulta y distorsiona la identificación de la naturaleza de los flujos. Además, se introducen múltiples criterios de clasificación (además del impacto patrimonial, propio de la contabilidad) como, por ejemplo, objetivos (política o liquidez), la finalidad sector que distorsionan la calidad de los registros dando lugar a posibles inconsistencias.

4.2.2.6. Criterios contables de registro y valoración no alineados

Por un lado, en especial en los casos de activos y pasivos, los criterios de valoración no se encuentran totalmente armonizados con los lineamientos del SCN 2008, detectándose casos en que los lineamientos son ambiguos, el tratamiento contable resultante no es homogéneo, ni transparente, ya que no queda registrado el criterio de valoración utilizado. Además, las normas de valoración de activos brindan valores no actualizados.

4.2.2.7. Calidad de la información contable

Si bien existe normativa general del sistema de contabilidad, el actual sistema no contiene mecanismos que permitan vigilar y asegurar su cumplimiento. En algunos casos, se abre la posibilidad de la discrecionalidad, sin determinarse procedimientos para evidenciar el tratamiento contable adoptado, criterios, valores de referencia, etc. Y se advierte la importancia significativa del rubro Otros en varias cuentas, lo cual impide su correcta clasificación. Todo esto afecta la fiabilidad de las cifras, y, por ende, la calidad de las cuentas económicas.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

Las propuestas que se presentan, se corresponden -en orden- con las debilidades señaladas, previamente. Las reformas inherentes al SEESP se desarrollan más extensamente en tanto que para aquellas que refieren a otros sistemas, se comenta su importancia en cuanto a su incidencia en el SEESP, señalándose el capítulo en el que se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.1. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEESP

4.3.1.1. SEESP: definición y rol en la GFP

En el marco normativo del SIGFP, definir el SEESP, sus competencias, organización, órgano rector, atribuciones y responsabilidades, estableciendo sus alcances y relaciones

con los restantes sistemas de la GFP, en concordancia con lo señalado en el punto 2 del presente subcapítulo, contemplando explícitamente los aspectos:

- Definición
- Relevancia
- Elementos básicos del Sistema
- Elementos Normativos
- Elementos Organizativos
- Elementos Técnicos y Conceptuales
- Instrumentos y Productos

Este marco da entidad al SEESP, asegura su gobernanza en materia de cuentas económicas y sienta las bases para dotar de mayor transparencia y claridad a los temas vinculados a las cuentas económicas, y a la información de la GFP.

Asimismo, se propone que, a través de la CIIGFP, se asegure la armonización normativa. conceptual y funcional de los sistemas de la GFP, y de todos ellos con los estándares internacionales (SECM).

4.3.1.2. El SEESP integrado en el marco del SIGFP

La implementación del SEESP fundado en los criterios metodológicos, clasificaciones y salidas indicados en el SCN 2008, tal como se define en el punto 2.3. de este documento, crearía el marco para el desarrollo de un sistema formal para la captación y procesamiento de datos para la obtención de las cuentas económicas de calidad.

Además, se debería revisar y actualizar el sistema de permisos a los diversos sistemas para que la integración y el acceso a la información resulten fluidos y oportunos.

En el Anexo 2, se presentan las clasificaciones (Tablas 2a) necesarias para la elaboración de las salidas (Tablas 2b) previstas en el SCN 2008, extensiones y cuentas satélites, según se detalla:

Clasificaciones básicas del SEESP	Tablas 2a
Clasificaciones de las cuentas (transacciones y flujos) del SEESP Clasificaciones flujos (recursos y empleos) de las diversas cuentas.	
Clasificación Central de Productos (CCP) Se considera la CCP Versión 2.1 adaptada para Colombia, elaborada por el DANE.	
Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) Rev. 4 adaptada para Colombia[9] Se considera la CIIU Versión 4 adaptada para Colombia, elaborada por el DANE (derivada del CPC).	

9 Adaptaciones en función de las características y terminología propias de Colombia

Clasificaciones básicas del SEESP	Tablas 2a
Clasificación de las funciones del Gobierno Versión adaptada para Colombia elaborada por el DANE	
Cuenta Satélite de Salud Clasificaciones específicas CSS	
Gasto Social Clasificaciones del Manual de Gasto Social de la OCDE	
Cuentas Patrimoniales	
Cuentas Ambientales Clasificaciones del SCAE	

Salidas del SEESP	Tablas 2b
Sistema de Cuentas Nacionales – Marco Central	
Cuentas Corrientes Cuenta de producción	
Cuentas de distribución y utilización del ingreso Cuenta de distribución primaria del ingreso Cuenta de distribución secundaria del ingreso Cuenta de la redistribución del ingreso en especie Cuenta de utilización del ingreso	
Cuentas de acumulación Cuenta de capital Cuenta financiera Cuenta de otras variaciones del volumen de activos Cuenta de revalorización balances	
Balances	
Cuenta de Bienes y Servicios	
Extensiones y Cuentas Satélite[10]	
Gastos por Funciones del Gobierno	
Cuenta Satélite de Salud	
Cuentas Ambientales	
Cuentas Patrimoniales	
Gasto Social	

10 Según requerimientos del DANE

Esto permitirá obtener las estadísticas económicas del SP de manera sistemática y consistente con los criterios internacionales, adaptadas a Colombia -en los casos que corresponda-, a la vez que incrementará significativamente la eficiencia tanto del DANE de la GFP en su totalidad, contribuyendo a su optimización y transparencia.

4.3.1.3. Información económica integrada del SP: Clasificación Económica Institucional y Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento

Clasificación Económica Institucional

Por un lado, a fin de contar con una definición homogénea de SI y UI que delimite el universo de entidades que conforma el SP y su sectorización, así como la adecuada categorización de las contrapartes se propone adoptar la Clasificación Económica Institucional aplicable a todos los SI y para todas las transacciones que se realicen en el ámbito de la GFP, fundado en criterios económicos del SCN 2008, de uso común para todos los sistemas integrantes de la GFP. Esta clasificación que se propone es de enfoque económico y puede diferir de ciertas categorizaciones administrativas o jurídicas, que han de mantenerse para sus fines pertinentes siempre que exista un fundamento legal. Es coherente con el marco introducido en el Capítulo I del presente modelo conceptual y supone un avance en relación y armonía con el CUIN. De esta manera se asegura una definición armonizada de los elementos institucionales de los sistemas integrantes de la GFP.

En el Anexo 1 al Capítulo 1 se presenta la estructura propuesta para la Clasificación Económica Institucional.

Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento para el SP

Por otra parte, la instrumentación formal de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), adaptada a los diversos subsectores, para la captación de información económica y fiscal de las entidades del SPNF permitirá satisfacer las necesidades de información del SEFP y del SEESP, de manera homogénea -racionalizando los procesos y sistematizando y haciendo más eficiente la captura-. Además, su estructura posibilita analizar la consistencia de la información de la gestión, suponiendo una reducción de la carga de trabajo para las entidades, quienes podrían dedicar recursos al análisis de la calidad de la información, e incluso contar con un estado útil para analizar la propia gestión fiscal y financiera.

En los Anexos 2 y 3 del Apéndice se presenta la Clasificación Económica de los Flujos, y la estructura de la CAIF para entidades de los diversos sectores del SP, respectivamente.

4.3.2. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP

4.3.2.1. Armonización de sistemas de cuentas presupuestales y contables

Se propone la racionalización y armonización estructural y conceptual (no la mera vinculación) de los clasificadores presupuestales, de ingresos, gastos, inversiones, activos financieros y pasivos, respetando los criterios del SCN 2008 y armonizados con los restantes sistemas de la GFP. Esto no solo redundará en una mejora sustancial en el análisis de la información, sino que, incrementará significativamente la transparencia de la gestión, dotando a los diversos sistemas en un contexto y lenguajes coherentes, facilitando los análisis de consistencia y mejorando la calidad de la información de la GFP.

Asimismo, se propone que entre los clasificadores presupuestarios se incluyan aquellos necesarios para la correcta identificación de activos financieros y pasivos, según su tipo, moneda y sector de la contraparte, y la apertura de las transferencias de manera que claramente se visualice origen y destino, de acuerdo con la clasificación sectorial económica.

En todos los casos, se propone adoptar oficialmente las clasificaciones estadísticas que se han venido utilizando en la producción de la información estadística, generadas por diferentes organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, Eurostat, entre otros. En el Capítulo II, Sistema de Presupuesto se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.2. Formación de Capital

A efectos de lograr información fiable y de importancia sobre la formación de capital, es menester que se adopten las medidas necesarias para:

- Identificación clara y unívoca de las actividades de tipo corriente (mantenimiento, consumo, por ejemplo) de aquellas vinculadas a la formación de capital (inversiones, construcciones, mejoras, etc.)
- Formulación y registro de la ejecución del gasto de capital con el mayor grado de desagregación posible, y que posibilite el seguimiento desde la formulación, coherente con la Clasificación Central de Productos (CPC).

De esta manera podrá mejorar significativamente la calidad de las proyecciones de demanda y la determinación de la inversión pública. En el Capítulo II, Sistema de Presupuesto de desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.3. Registro presupuestal y contable: armonización

Se propone armonizar los clasificadores y los momentos de registro presupuestales y contables para posibilitar el registro contable automático unívoco y oportuno de las operaciones presupuestales, en tiempo real. Esto redundará en mayor transparencia y una mejora significativa en la calidad y oportunidad de la información. Para esto también se requiere armonizar los momentos de registro en ambos sistemas asegurando su con-

sistencia y estableciendo criterios precisos para su aplicación sistemática y la generación de los registros presupuestales y contables pertinentes. En el Capítulo II Sistema de Presupuesto, y en Capítulo IV Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.4. Entidad Contable Pública

Definir la Entidad Contable Pública de acuerdo a los criterios internacionales vigentes en la materia (SCN 2008, MEFP 2014, NICSP), contribuirá a la correcta delimitación del alcance de la administración centralizada y descentralizada y redundará en la correcta determinación y exposición de la actividad económica y financiera gubernamental y de los activos y pasivos de los SI. En el Capítulo IV Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.5. Catálogo General de Cuentas armonizado

Armonizar el PGC con el SCN 2008, estableciendo criterios homogéneos de clasificación de flujos y stocks., de manera de asegurar la correcta clasificación de los flujos (reduciendo aquellos inclasificables). En el Capítulo IV Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.6. Criterios contables de registro y valoración alineados

Armonizar los criterios de registro y valoración con el SCN 2008, a efectos de asegurar un tratamiento uniforme de los eventos, transacciones o stocks, y mayor transparencia. En el Capítulo IV Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.7. Calidad de la información Contable

Se propone prever mecanismos sistemáticos para captar la metodología y valores de referencia de registro y valoración. Todo esto conlleva a un tratamiento uniforme, mayor calidad de la información y transparencia en la gestión. En el Capítulo IV Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.8. Procesos

Como consecuencia de lo anterior, a continuación se presentan los procesos recomendados para la obtención de las salidas del SEESP a partir de la información de base contable registrada en el SIGFP e información producida por entidades del SP.

Macroproceso Generación de las Estadísticas Económicas del SP

Procesos:

- Compilación de información Presupuestal
- Compilación de información contable analítica de entidades públicas
- Control de Integridad y Consistencia de la información recibida
- Generación de las Estadísticas Económicas del SP

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Compilación de información presupuestal analítica Incorporación al SEESP de la información presupuestal financiera y física analítica	Ejecución Presupuestal Financiera Ejecución Presupuestal Física Presupuesto aprobado actualizado Plan anual adquisiciones a nivel analítico CPC(?)	Ejecución Presupuestal del SP
Compilación de información contable analítica de las entidades del SP Incorporación del SEESP de información contable analítica de las entidades del SP	Balance de Sumas y Saldos Cuenta AIF ED Nacionales Cuenta AIF SPNF Cuenta AIF SPF Cuenta AIF ET Pagos de amortizaciones e intereses Financiamiento obtenido Medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías) Fuentes y aplicaciones financieras analítico Flujos del Tesoro analítico BR Información analítica de cuentas públicas Inventario de bienes	Información contable financiera del SP
Control de Integridad y Consistencia de la información recibida Análisis de integridad y consistencia de la información recibida, asegurándose su integridad, consistencia interna, coherencia presupuestal -contable y coherencia con información previa.	Ejecución Presupuestal del SP Información contable Financiera del SP Ajustes manuales información complementaria	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Generación de las Estadísticas Económicas preliminares del SP Obtención de las salidas preliminares del SP en clasificaciones y formatos del SCN, extensiones y cuentas satélite que serán insumos en fases ulteriores de procesamiento por parte del DANE.	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada	Cuenta preliminar de Producción del SP Cuentas preliminares de distribución y utilización del ingreso del SP Cuentas preliminares de acumulación del SP Cuenta preliminar de capital del SP Cuenta Financiera preliminar swl SP Cuenta preliminar de otras variaciones del volumen de activos del SP Cuenta preliminar de revalorización balances del SP Balances preliminares del SP Cuenta preliminar de Bienes y Servicios del SP Gastos del Gobierno por Finalidad Cuentas preliminares Ambientales del SP Cuentas preliminares Patrimoniales del SP Cuentas preliminares de Salud del SP

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Parte B

Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (SEFP)

Anexo de Tablas

Tabla de contenido

VB1

Anexo 1. Indicadores Fiscales Básicos 457

Tabla 1.1. Indicadores que se derivan directamente de las EFP 457

Tabla 1.2. Indicadores que requieren datos adicionales 460

Anexo 2. Instrumentos (Clasificaciones) y Salidas del SEFP 462

Tablas 2a. Clasificaciones del SEFP 462

Tabla 2a.1. Clasificación del ingreso (Cuadro A8.1 MEFP) CIEFP 462

Tabla 2a.2. Clasificación económica del gasto (Cuadro A8.2 MEFP) CIEFP . . . 465

Tabla 2a.3. Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos 468

Tabla 2a.4. Clasificaciones de la contraparte de Transacciones y Posiciones de Saldos de Activos financieros y pasivos por sector institucional (Cuadro A8.4 MEFP). 473

Tabla 2a.5. Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda (Cuadro A8.5 MEFP) 475

Tabla 2a.6. Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos (Cuadro A8.6 MEFP). 477

Tabla 2a.7. Clasificación de activos no financieros (Cuadro 4 MEFP) CIEFP . . 479

Tablas 2b Salidas del SEFP 481

Tabla 2b.1 Estado de Otros Flujos Económicos (Cuadro 4.3 MEFP). 481

Tabla 2b.2. Balance (Cuadro 4.4 MEFP) 481

Tabla 2b.3 Clasificación de las partidas informativas del balance (Cuadro 7.10 MEFP). 482

Tabla 2b.4 Estado del Total de las variaciones del Patrimonio Neto – Cuadro 4.5 MEFP 483

Tabla 2b.5. Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de seguridad social futuras (Cuadro 4.6 MEFP) 484

Tabla 2b.6. Estado de Operaciones del Gobierno (Cuadro 4.1. MEFP) 484

Tabla 2b.7. Estado de Fuentes y Usos de Efectivo (Cuadro 4.2 MEFP) 486

Anexo 1. Indicadores Fiscales Básicos[1]

Tabla 1.1. Indicadores que se derivan directamente de las EFP

Indicador fiscal	Término equivalente en las metodologías estadísticas	Códigos EFP
Saldos fiscales		
Saldo de caja (*también denominado déficit/ superávit*)	Superávit de efectivo (+) / déficit de efectivo (–) (CSD) equivale a la entrada neta de efectivo por actividades operativas menos la salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros. El superávit de efectivo/déficit de efectivo también equivale a los flujos totales de efectivo por transacciones de financiamiento.	C1–C2–C31, o C1–C2M, o NFB+NCB
Resultado operativo neto (NOB)	Ingreso menos gasto. El resultado operativo neto también equivale a las variaciones en el patrimonio neto debido a transacciones.	1–2
Resultado operativo bruto (GOB)	Ingreso menos gasto, excepto el consumo de capital fijo.	1–2+23
Préstamo neto/ endeudamiento neto (NLB)	Ingreso menos gasto menos inversión neta en activos no financieros; o ingreso menos erogaciones; o resultado operativo neto menos inversión neta en activos no financieros; o resultado operativo bruto menos inversión bruta en activos no financieros. El préstamo neto/endeudamiento neto también equivale al financiamiento total.	1–2–31, o 1–2M, o NOB–31, o GOB–31.1+31.2 32–33
Saldo de caja primario	El superávit de efectivo/déficit de efectivo excluido el gasto en intereses o el gasto neto en intereses. Para un análisis de sostenibilidad de la deuda bruta, emplear superávit de efectivo/déficit de efectivo excepto el gasto en intereses. Para un análisis de sostenibilidad de la deuda neta, emplear superávit de efectivo/déficit de efectivo excepto el gasto neto en intereses.	CSD+C24 CSD+C24–C1411
Resultado operativo primario	Resultado operativo neto excluido el gasto en intereses o el gasto neto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta emplear el resultado operativo neto excluido el gasto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta emplear el resultado operativo neto excluido el gasto neto en intereses.	NOB+24 NOB+24–1411
Resultado primario	Préstamo neto/endeudamiento neto excluido el gasto en intereses o el gasto neto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta emplear préstamo neto/ endeudamiento neto excluido el gasto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta emplear préstamo neto/ endeudamiento neto excluido el gasto neto en intereses.	NLB+24 NLB+24–1411
Otros indicadores fiscales macroeconómicos		

1 MEFP 2014

Indicador fiscal	Término equivalente en las metodologías estadísticas	Códigos EFP
Transacciones por encima de la línea	Todas las transacciones en ingresos, gastos e inversión en activos no financieros. (Las principales partidas de resultado, tales como superávit de efectivo/déficit de efectivo o préstamo neto/endeudamiento neto funcionan como la "línea").	1, 2 y 31, o C1, C2 y C31
Transacciones por debajo de la línea	Todas las transacciones en la adquisición neta de activos financieros y el incurrimiento neto de pasivos (también denominadas transacciones de financiamiento). (Las principales partidas de resultado, tales como superávit de efectivo/déficit de efectivo o préstamo neto/endeudamiento neto funcionan como la "línea").	32 y 33, o NFB y NCB
Carga fiscal	Ingresos en forma de impuestos más contribuciones sociales. (En principio, solo han de incluirse las contribuciones sociales obligatorias; cuando las contribuciones sociales voluntarias sean significativas, estas deberán excluirse para calcular la carga fiscal, en cuyo caso este indicador se convierte en un indicador fiscal que requiere datos adicionales).	11+12, o 11+121+122
Carga tributaria	Ingresos en forma de impuestos.	11
Impuestos directos	Impuestos que consideran las circunstancias particulares de los contribuyentes (por ejemplo, impuestos sobre la renta individual y de las sociedades).	111+1131+1132+1136
Impuestos indirectos	Impuestos que no consideran las circunstancias particulares de los contribuyentes (por ejemplo, impuestos sobre bienes y servicios).	112+114+115+116
Impuestos sobre el capital	Los impuestos sobre el capital son impuestos gravados a intervalos irregulares y poco frecuentes sobre los valores de los activos o el patrimonio neto propiedad de unidades institucionales o sobre los valores de activos transferidos entre unidades institucionales como resultado de legados, regalos u otras transferencias.	1133+1135
Gasto de consumo final del gobierno	Aproximado por la remuneración a los empleados, más el uso de bienes y servicios, más el consumo de capital fijo, más compras de bienes y servicios para transferencia directa a los hogares (principalmente prestaciones sociales en especie), menos las ventas de bienes y servicios.	21+22+23+282–142
Ahorro bruto	Resultado operativo bruto excluidas las transferencias netas de capital cobrables (transferencias de capital incluidas las donaciones netas de capital y los impuestos sobre el capital); o préstamo neto/endeudamiento neto excluida la inversión bruta en activos no financieros, y excluidas las transferencias netas de capital cobrables (transferencias de capital incluidos los impuestos sobre el capital y las donaciones netas de capital).	GOB–(1133+1135+1312+1322+1332+1442+1452–2612–2622–2632–2822–2832), o NLB+31+23–(1133+1135+1312+1322+1332+1442+1452–2612–2622–2632–2822–2832)
Gasto de capital	Inversión neta en activos no financieros, equivalente a la adquisición de activos no financieros menos la disposición de activos no financieros menos el consumo de capital fijo.	31.1–31.2–31.3
Inversión bruta en activos no financieros	Adquisición neta de activos no financieros, equivalente a la adquisición de activos no financieros menos la disposición de activos no financieros. Inversión neta en activos no financieros más consumo de capital fijo.	31.1–31.2, o 31+23

Indicador fiscal	Término equivalente en las metodologías estadísticas	Códigos EFP
Formación bruta de capital	Adquisición menos disposición de activos no financieros producidos, que comprenden activos fijos, existencias y objetos de valor.	311.1–311.2+312+313
Formación bruta de capital fijo	Adquisiciones menos disposiciones de activos fijos.	311.1–311.2
Gasto neto en intereses	Gasto en intereses menos ingreso por intereses.	24–1411
Gasto social	Aproximado por la clasificación funcional del gasto en vivienda, salud, educación y protección social.	706+707+709+710
Erogaciones totales	Gasto más inversión neta en activos no financieros.	2+31, o 2M
Pagos de transferencias excluidas las donaciones	Transferencias a sociedades, hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares, que comprenden subsidios, prestaciones sociales, transferencias no clasificadas en otra partida, y primas, tasas e indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida y sistemas de garantías estandarizadas.	25+27+282+283
Indicadores de financiamiento		
Financiamiento total	Transacciones en activos financieros menos transacciones en pasivos.	32–33, o 82–83
Financiamiento interno	Transacciones en activos financieros menos transacciones en pasivos, ambas con unidades institucionales residentes (deudores/acreedores internos).	321–331, o 821–831
Financiamiento externo	Transacciones en activos financieros menos transacciones en pasivos, ambas con unidades institucionales no residentes (deudores/acreedores externos).	322–332, o 822–832
Financiamiento bancario interno	Transacciones en activos financieros y pasivos con el banco central y sociedades de depósito residentes distintas del banco central.	8212+8213–8312–8313
Financiamiento no bancario interno	Transacciones en activos financieros y pasivos con unidades institucionales residentes distintas del banco central y sociedades de depósito residentes distintas del banco central; o Transacciones en activos financieros y pasivos con unidades del gobierno general y otras sociedades financieras residentes, sociedades no financieras residentes y hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares.	(821–8212–8213)–(831–8312–8313), o 8211+8214+8215+8216–8311–8314–8315–8316
Indicadores de riqueza y deuda		
Cuentas por pagar	Posición de saldo en otras cuentas por pagar, que comprenden créditos y anticipos comerciales y otras partidas diversas pendientes de pago.	6318
Atrasos	Posición de saldo en montos vencidos y pendientes de pago.	6M5
Pasivos contingentes	Obligaciones que no se hacen efectivas a menos que ocurran uno o más eventos específicos y definidos en el futuro.	6M6
Pasivos totales por pensiones y seguros	Posición de saldo en pasivos de seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas más las obligaciones netas por prestaciones de la seguridad social.	6306+6M7

Indicador fiscal	Término equivalente en las metodologías estadísticas	Códigos EFP
Deuda bruta	Posición de saldo en derechos financieros que requieren el pago de interés y/o principal por parte del deudor al acreedor en una fecha o fechas en el futuro. Incluye todos los pasivos mantenidos en instrumentos de deuda (es decir, pasivos totales excepto la participación de capital y en fondos de inversión, y los derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de los empleados).	63–6305–6307, o 6301+6302+6303+6304+6306+6308
Deuda neta	Deuda bruta menos la posición de saldo en activos financieros correspondiente a los instrumentos de deuda. Incluye todos los activos financieros/pasivos mantenidos en instrumentos de deuda (es decir, activos financieros/pasivos excepto las participaciones de capital y en fondos de inversión, y los derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados).	(63–6305–6307)–(62– 6205–6207), o 6301+6302+6303+6304+6306+6308–6201–6202–6203–6204–6306–6308
Deuda bruta, neta de activos sumamente líquidos	Deuda bruta menos activos financieros mantenidos en los instrumentos financieros más líquidos. En la mayoría de los países, los activos líquidos comprenderían principalmente el dinero legal y los depósitos. (En caso de que otros activos financieros se consideran en parte como activos financieros sumamente líquidos, este indicador se convierte en un indicador fiscal que requiere datos adicionales).	63–6305–6307–6201, o 6301+6302+6303+6304+6306+6308–6201
Riqueza financiera neta	Patrimonio financiero neto, equivalente a la posición de saldo en activos financieros menos la posición de saldo en pasivos.	62–63, o 6M1
Patrimonio neto	Posición de saldo en activos menos la posición de saldo en pasivos al final del periodo de referencia.	61+62–63, o 6
Variación total del patrimonio neto	Patrimonio neto al final del periodo de declaración corriente menos el patrimonio neto al final del periodo de declaración anterior. (También es de utilidad analítica hacer una división entre la variación en patrimonio neto debido a transacciones [es decir, el resultado operativo neto] y la variación en patrimonio neto debido a otros flujos económicos).	6t1–6t0, o (61+62–63)t1–(61+62–63)t0, o NOB+9

Tabla 1.2. Indicadores que requieren datos adicionales

Indicador fiscal	Término relacionado en las metodologías estadísticas
Ingresos por recursos	Ingresos cobrables relacionados con recursos naturales. Estas cuentas cobrables pueden tener relación con distintos tipos de impuestos, subsidios, dividendos, contratos, arrendamientos y licencias, arriendo de recursos naturales u otras transferencias.
Gastos por recursos	Gastos pagaderos relacionados con recursos naturales. Estas cuentas pagaderas pueden tener relación con distintos tipos de gastos, tales como subsidios, gastos de la propiedad y transferencias.
Resultado operativo no relacionado con recursos	Ingreso total excepto los ingresos relacionados con los recursos naturales menos gasto total excepto los gastos relacionados con recursos naturales.
Resultado operativo primario no relacionado con recursos	Resultado operativo no relacionado con recursos excepto el gasto en intereses para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta, o excepto el gasto neto en intereses para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta.
Préstamo neto/ endeudamiento neto no relacionado con recursos	Resultado operativo no relacionado con recursos menos inversión neta en activos no financieros no relacionados con recursos naturales.

Indicador fiscal	Término relacionado en las metodologías estadísticas
Préstamo neto/ endeudamiento neto primario no relacionado con recursos	Préstamo neto/endeudamiento neto no relacionado con recursos excepto el gasto en intereses para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta o excepto el gasto neto en intereses para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta.
Resultado fiscal global	Préstamo neto/endeudamiento neto ajustado mediante la reorganización de las transacciones en activos y pasivos que se consideran con fines de política pública (también denominadas préstamo/ endeudamiento con fines de política pública). Los préstamos con fines de política pública se agregan al gasto. Los recursos provenientes de privatizaciones por la venta de activos no financieros y los reembolsos de préstamos con fines de política pública (véase el recuadro 4.1) se incluyen como transacciones en partidas financieras al calcular el resultado fiscal global.
Resultado primario global	Resultado fiscal global con exclusión del gasto en intereses o el gasto neto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda bruta, emplear el resultado fiscal global con exclusión del gasto en intereses. Para el análisis de sostenibilidad de la deuda neta, emplear el resultado fiscal global con exclusión del gasto neto en intereses.
Resultado cíclicamente ajustado	Resultado de tendencia a lo largo de un ciclo económico, que es el resultado fiscal, desprovisto del impacto de los movimientos cíclicos en ingreso y gasto (en el caso del gobierno, usualmente solo se eliminan las prestaciones por desempleo pagaderas).
Resultado primario cíclicamente ajustado	Resultado de tendencia a lo largo de un ciclo económico, que es el resultado fiscal primario, desprovisto del impacto de los movimientos cíclicos en ingreso y gasto (en el caso del gobierno, usualmente solo se eliminan las prestaciones por desempleo pagaderas).
Resultado estructural	Resultado fiscal subyacente o permanente, que es el resultado fiscal, desprovisto del impacto de movimientos cíclicos en ingresos y gastos, y de los efectos de eventos inusuales o de una vez.
Resultado estructural primario	Resultado fiscal primario subyacente o permanente, que es el resultado fiscal primario, tras eliminar el impacto de movimientos cíclicos en ingreso y gasto, y los efectos de eventos inusuales o de una sola vez.
Impulso fiscal	Variación en el resultado estructural primario entre dos periodos de declaración de datos. (A menudo también calculado por medio del resultado estructural [global] o el resultado [primario] cíclicamente ajustado).
Necesidades brutas de financiamiento	Préstamo neto/endeudamiento neto durante un periodo de declaración específico más la deuda que vence dentro de ese periodo de declaración. (Este concepto es un indicador prospectivo y no debe confundirse con el financiamiento total).
Préstamos concesionarios	Préstamos que brindan al prestatario ciertos beneficios concesionarios. Es posible calcular una estimación del beneficio de una sola vez en el momento del origen del préstamo, como equivalente a la diferencia entre el valor nominal de la deuda y su valor presente empleando una tasa de descuento de mercado apropiada.
Gasto en desarrollo	Representa el gasto del gobierno en desarrollo nacional y abarca las transacciones en la adquisición de activos no financieros, usualmente en relación a infraestructura. A menudo el gasto en desarrollo se financia con fuentes designadas especificas (por ejemplo, préstamos externos, donaciones externas, recursos provenientes de privatizaciones, impuestos gravados por una sola vez).
Operaciones cuasifiscales	Las operaciones cuasifiscales son operaciones del gobierno llevadas a cabo por unidades institucionales distintas de las unidades del gobierno (por ejemplo, bancos centrales y otras sociedades públicas). Las operaciones cuasifiscales abarcan una amplia gama de actividades que tienen el mismo impacto de política fiscal sobre la economía que las operaciones del gobierno.

Anexo 2. Instrumentos (Clasificaciones) y Salidas del SEFP

Tablas 2a. Clasificaciones del SEFP

Tabla 2a.1. Clasificación del ingreso (Cuadro A8.1 MEFP) CIEFP

1	Ingreso
11	Impuestos
111	Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital
1111	Pagaderos por personas físicas
1112	Pagaderos por sociedades y otras empresas
1113	Otros impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital
112	Impuestos sobre la nómina salarial y la fuerza de trabajo
113	Impuestos sobre la propiedad
1131	Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble
1132	Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta
1133	Impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones
1135	Gravámenes sobre el capital
1136	Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad
114	Impuestos sobre los bienes y servicios
1141	Impuestos generales sobre los bienes y servicios
11411	Impuestos sobre el valor agregado
11412	Impuestos sobre las ventas
11413	Impuestos sobre el volumen de ventas y otros impuestos generales sobre los bienes y servicios
11414	Impuestos sobre transacciones financieras y de capital
1142	Impuestos especiales
1143	Utilidades de los monopolios fiscales
1144	Impuestos sobre servicios específicos
1145	Impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades
11451	Impuestos sobre los vehículos de motor
11452	Otros impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades
114521	licencias profesionales y de negocios

1	Ingreso
114522	Impuestos sobre la contaminación
114523	Licencias de radio y televisión
114524	Licencias y permisos para los hogares
114525	Otros impuestos sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades no clasificadas en otra partida
1146	Otros impuestos sobre los bienes y servicios
115	Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales
1151	Derechos de aduana y otros derechos de importación
1152	Impuestos sobre las exportaciones
1153	Utilidades de los monopolios de exportación o de importación
1154	Utilidades de operaciones cambiarias
1155	Impuestos sobre las operaciones cambiarias
1156	Otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales
116	Otros impuestos
1161	Otros impuestos que gravan únicamente por las empresas
1162	Otros impuestos que gravan a otras entidades distintas de las empresas o no identificables
12	Contribuciones sociales [EFP]
121	Contribuciones a la seguridad social [EFP]
1211	Contribuciones a la seguridad social de los empleados [EFP]
12111	Contribuciones a la seguridad social pensionarias efectivas de los empleados
12112	Contribuciones a la seguridad social no pensionarias efectivas de los empleados
1212	Contribuciones a la seguridad social de los empleadores [EFP]
12121	Contribuciones a la seguridad social efectiva de los empleadores
121211	Contribuciones a la seguridad social pensionarias efectivas de los empleadores
121212	Contribuciones a la seguridad social no pensionarias efectivas de los empleadores
12122	Contribuciones a la seguridad social imputadas de los empleadores
121221	Contribuciones a la seguridad social pensionarias imputada de los empleadores
121222	Contribuciones de la seguridad social no pensionarias imputadas de los empleadores
1213	Contribuciones a la seguridad social de trabajadores por cuenta propia o desempleados [EFP]
12131	Contribuciones de las a la seguridad social pensión harías efectivas de los trabajadores por cuenta propia o desempleados
12132	Contribuciones a la seguridad social no pensionarias efectivas de los trabajadores por cuenta propia o desempleados

1	Ingreso
1214	Contribuciones a la seguridad social no clasificables [EFP]
122	Otras contribuciones sociales [EFP]
1221	Otras contribuciones sociales de los empleados [EFP]
1222	Otras contribuciones sociales de los empleadores [EFP]]
1223	Otras contribuciones sociales imputadas [EFP]
13	Ingresos por donaciones
131	Donaciones de gobiernos extranjeros
1311	Donaciones corrientes de gobiernos extranjeros
1312	Donaciones de capital de gobiernos extranjeros
132	Donaciones de organismos internacionales
1321	Donaciones corrientes de organizaciones internacionales
1322	Donaciones de capital de organizaciones internacionales
133	Donaciones de otras unidades del gobierno general
1331	Donaciones corrientes de otras unidades del gobierno general
1332	Donaciones de capital de otras unidades del gobierno general
14	Otros ingresos
141	Renta de la propiedad EFP
1411	Ingresos por intereses (EFP)
	Intereses SCN - SIFMI
14111	Intereses de no residentes
14112	Intereses de residentes diferentes del gobierno general
14113	Intereses de otras unidades del gobierno general
1412	Dividendos
14121	Dividendos de no residentes
14122	Dividendos de residentes
1413	Retiros de las rentas de cuasi sociedades
1414	Renta de la propiedad por desembolsos de la renta de la inversión
1415	Ingresos por arriendo de recursos naturales
1416	Ingresos por utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa
142	Ventas de bienes y servicios
1421	Ventas de establecimientos de mercado

1	Ingreso
1422	Derechos administrativos
1423	Ventas incidentales de establecimientos no de mercado
1424	Ventas imputadas de bienes y servicios
143	Multas, sanciones y depósitos en caución transferidos
144	Transferencias no clasificadas en otra partida
1441	Transferencias corrientes no clasificadas en otra partida
14411	Subsidios
14412	Transferencias corrientes no clasificadas en otra partida
1442	Transferencias de capital no clasificadas en otra partida
145	Primas, tasas e indemnizaciones relacionadas con seguros no de vida y sistemas de garantías estandarizadas
1451	Primas, tasas e indemnizaciones corrientes
14511	Primas por cobrar
14512	Comisiones por los sistemas de garantías estandarizadas por cobrar
14513	Indemnizaciones corrientes por cobrar
1452	Indemnizaciones de capital por cobrar

Tabla 2a.2. Clasificación económica del gasto (Cuadro A8.2 MEFP) CIEFP

2	Gasto
21	Remuneración a los empleados [EFP]1
211	Sueldos y salarios [EFP]
2111	Sueldos y salarios en efectivo [EFP]
2112	Sueldos y salarios en especie [EFP]
212	Contribuciones sociales de los empleadores [EFP]
2121	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores [EFP]
21211	Contribuciones sociales pensionarias efectivas de los empleadores
21212	Contribuciones sociales no pensionarias efectivas los empleadores
212121	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores para la salud régimen contributivo
212122	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores para salud a otras entidades seguro de salud
212123	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores para riesgo laboral
212124	Contribuciones sociales efectivas de los empleadores para riesgo familiar
2122	Contribuciones sociales imputadas de los empleadores [EFP]

2	Gasto
22	Uso de bienes y servicios
23	Consumo de capital fijo [EFP]1
24	Intereses [EFP]
241	Intereses a no residentes (EFP)
242	Intereses a residentes distintos del gobierno general [EFP]
243	Intereses a otras unidades del gobierno general [EFP]
25	Subsidios (EFP)
251	Subsidios a sociedades públicas
2511	Subsidios a sociedades públicas no financieras
2512	Subsidios a sociedades públicas financieras
252	Subsidios a empresas privadas
2521	Subsidios a empresas privadas no financieras
2522	Subsidios a empresas privadas financieras
253	Subsidios a otros sectores
26	Donaciones a gobiernos extranjeros
261	Donaciones a gobiernos extranjeros
2611	Donaciones corrientes
2612	Donaciones de capital a gobiernos extranjeros
262	Donaciones a organismos internacionales
2621	Donaciones corrientes a organismos internacionales
2622	Donaciones de capital a organismos internacionales
263	Donaciones a otras unidades del gobierno general
2631	Donaciones corrientes a otras unidades del gobierno general
2632	Donaciones de capital a otras unidades del gobierno general
27	Prestaciones sociales [EFP]
271	Prestaciones de la seguridad social [EFP]
2711	Prestaciones de la seguridad social en efectivo [EFP]
27111	Prestaciones de la Seguridad Social pensionarias en efectivo
27112	Prestaciones de la Seguridad Social no pensionarias en efectivo
2712	Prestaciones de la seguridad social en especie [EFP]
272	Prestaciones de asistencia social [EFP]

2	Gasto
2721	Prestaciones de asistencia social en efectivo EFP]
2722	Prestaciones de asistencia social en especie [EFP]
273	Prestaciones sociales relacionadas con el empleo [EFP]
2731	Prestaciones sociales relacionadas con el empleo en efectivo [EFP]
2732	Prestaciones sociales relacionadas con el empleo en especie [EFP]
28	Otros gastos
281	Gastos de la propiedad distintos de intereses
2811	Dividendos (solo sociedades públicas)
28111	Dividendos a no residentes
28112	Dividendos a residentes
2812	Retiros de los ingresos de las cuasi sociedades
2813	Gastos de la propiedad por desembolsos de renta de la inversión
2814	Gastos por arriendo de recursos naturales
2815	Utilidades reinvertidas de la inversión extranjera directa
282	Transferencias no clasificadas en otra partida
2821	Transferencias corrientes no clasificadas en otra partida
2822	Transferencias de capital no clasificadas en otra partida
283	Primas, tasas e indemnizaciones pagaderas por seguros no de vida y sistemas de garantías estandarizadas
2831	Primas, tasas e indemnizaciones corrientes indemnizaciones de capital
28311	Primas por pagar
28312	Tasas pagaderas por sistemas de garantías estandarizadas
28313	Indemnizaciones corrientes por pagar
2832	Indemnizaciones de capital

Tabla 2a.3. Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos

	Clasificación de				
	Transacciones en activos y pasivos	Ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos	Otros flujos económicos totales de activos y pasivos	Posiciones de saldos de activos y pasivos
Patrimonio neto y sus variaciones	3	4	5	9	6
Activos no financieros	31	41	51	91	61
Activos fijos	311	411	511	911	611
Edificios y estructuras	3111	4111	5111	9111	6111
Viviendas	31111	41111	51111	91111	61111
Edificios distintos de vivienda	31112	41112	51112	91112	61112
Otras estructuras	31113	41113	51113	91113	61113
Mejoras a las tierras y terrenos	31114	41114	51114	91114	61114
Maquinaria y equipo	3112	4112	5112	9112	6112
Equipo de transporte	31121	41121	51121	91121	61121
Maquinaria y equipo distintos del equipo de transporte	31122	41122	51122	91122	61122
Equipos de información, computación y telecomunicaciones (ICT)	311221	411221	511221	911221	611221
Maquinaria y equipo no clasificados en otra partida	311222	411222	511222	911222	611222
Otros activos fijos	3113	4113	5113	9113	6113
Recursos biológicos cultivados	31131	41131	51131	91131	61131
Recursos animales que generan productos en forma repetida	311311	411311	511311	911311	611311
Recursos de arboles, cultivos y plantas que generan productos en forma repetida	311312	411312	511312	911312	611312
Productos de propiedad intelectual	31132	41132	51132	91132	61132
Investigación y desarrollo	311321	411321	511321	911321	611321
Exploración y evaluación minera	311322	411322	511322	911322	611322
Programas de informática y base de datos	311323	411323	511323	911323	611323
Programas de informática	3113231	4113231	5113231	9113231	6113231

	Clasificación de				
	Transacciones en activos y pasivos	Ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos	Otros flujos económicos totales de activos y pasivos	Posiciones de saldos de activos y pasivos
Base de datos	3113232	4113232	5113232	9113232	6113232
Originales para esparcimiento, literarios o artísticos	311324	411324	511324	911324	611324
Otros productos de propiedad intelectual	311325	411325	511325	911325	611325
Costos de transferencia de la propiedad de activos no producidos, distintos de tierras y terrenos	31133		51133	91133	
Sistemas de armamento	3114	4114	5114	9114	6114
Existencias	312	412	512	912	612
Materiales y suministros	31221	41221	51221	91221	61221
Trabajos en curso	31222	41222	51222	91222	61222
Productos terminados	31223	41223	51223	91223	61223
Bienes para reventa	31224	41224	51224	91224	61224
Existencias militares	31225	41225	51225	91225	61225
Objetos de valor	313	413	513	913	613
Activos no producidos	314	414	514	914	614
Tierras y terrenos	3141	4141	5141	9141	6141
Recursos minerales y energéticos	3142	4142	5142	9142	6142
Otros activos de origen natural	3143	4143	5143	9143	6143
Recursos biológicos no cultivados	31431	41431	51431	91431	61431
Recursos hídricos	31432	41432	51432	91432	61432
Otros recursos naturales	31433	41433	51433	91433	61433
Espectro radial	314331	414331	514331	914331	614331
Recursos naturales no clasificados en otra partida	314332	414332	514332	914332	614332
Activos intangibles no producidos	3144	4144	5144	9144	6144
Contratos, arrendamientos y licencias	31441	41441	51441	91441	61441
Arrendamientos operativos comerciales	314411	414411	514411	914411	614411

	Clasificación de				
	Transacciones en activos y pasivos	Ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos	Otros flujos económicos totales de activos y pasivos	Posiciones de saldos de activos y pasivos
Permisos para el uso de recursos naturales	314412	414412	514412	914412	614412
Permisos para emprender actividades específicas	314413	414413	514413	914413	614413
Derechos de exclusividad sobre bienes y servicios futuros	314414	414414	514414	914414	614414
Fondos de comercio y activos de comercialización	31442	41442	51442	91442	61442
Activos financieros	32	42	52	92	62
Oro monetario y derechos especiales de giro (DEG)	3201	4201	5201	9201	6201
Oro monetario	32011	42011	52011	92011	62011
Derechos especiales de giro	32012	42012	52012	92012	62012
Dinero legal y depósitos	3202	4202	5202	9202	6202
Títulos de deuda	3203	4203	5203	9203	6203
Préstamos	3204	4204	5204	9204	6204
Participaciones de capital y en fondos de inversión	3205	4205	5205	9205	6205
Participaciones de capital	32051	42051	52051	92051	62051
Participaciones o cuotas en fondos de inversión	32052	42052	52052	92052	62052
Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas [EFP]	3206	4206	5206	9206	6206
Reservas técnicas de seguros no de vida	32061	42061	52061	92061	62061
Derechos de seguros de vida y a rentas vitalicias	32062	42062	52062	92062	62062
Derechos de pensiones [EFP]	32063	42063	52063	92063	62063
Derechos de fondos de pensiones sobre sus administradores	32064	42064	52064	92064	62064
Provisiones para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas	32065	42065	52065	92065	62065

	Clasificación de				
	Transacciones en activos y pasivos	Ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos	Otros flujos económicos totales de activos y pasivos	Posiciones de saldos de activos y pasivos
Derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados	3207	4207	5207	9207	6207
Derivados financieros	32071	42071	52071	92071	62071
Opciones de compra de acciones por parte de empleados	32072	42072	52072	92072	62072
Otras cuentas por cobrar	3208	4208	5208	9208	6208
Créditos y anticipos comerciales	32081	42081	52081	92081	62081
Otras cuentas por cobrar diversas	32082	42082	52082	92082	62082
Deudores internos	321	421	521	921	621
Mismo desglose de instrumentos que el precedente, *pero excluidos el oro monetario en el caso de todos los flujos y las posiciones de saldos y los DEG en el caso de las posiciones de saldos*	3211–3218	4211–4218	5211–5218	9211–9218	6212–6218
Deudores externos	322	422	522	922	622
Mismo desglose de instrumentos que el precedente	3221–3228	4221–4228	5221–5228	9221–9228	6221–6228
Pasivos	33	43	53	93	63
Derechos especiales de giro (DEG)	3301	4301	5301	9301	6301
Dinero legal y depósitos	3302	4302	5302	9302	6302
Títulos de deuda	3303	4303	5303	9303	6303
Préstamos	3304	4304	5304	9304	6304
Participaciones de capital y en fondos de inversión	3305	4305	5305	9305	6305
Participaciones de capital	33051	43051	53051	93051	63051
Participaciones o cuotas en fondos de inversión	33052	43052	53052	93052	63052
Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas [EFP]	3306	4306	5306	9306	6306
Reservas técnicas de seguros no de vida	33061	43061	53061	93061	63061

	Clasificación de				
	Transacciones en activos y pasivos	Ganancias y pérdidas por tenencia de activos y pasivos	Otras variaciones en el volumen de activos y pasivos	Otros flujos económicos totales de activos y pasivos	Posiciones de saldos de activos y pasivos
Derechos de seguros de vida y a rentas vitalicias	33062	43062	53062	93062	63062
Derechos de pensiones [EFP]	33063	43063	53063	93063	63063
Derechos de los fondos de pensiones sobre sus administradores	33064	43064	53064	93064	63064
Provisiones para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas	33065	43065	53065	93065	63065
Derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados	3307	4307	5307	9307	6307
Derivados financieros	33071	43071	53071	93071	63071
Opciones de compra de acciones por parte de empleados	33072	43072	53072	93072	63072
Otras cuentas por pagar	3308	4308	5308	9308	6308
Créditos y anticipos comerciales	33081	43081	53081	93081	63081
Otras cuentas por pagar diversas	33082	43082	53082	93082	63082
Acreedores internos	331	431	531	931	631
Mismo desglose de instrumentos que el precedente, pero excluidos los DEG	3312–3318	4312-4318	5312-5318	9312-9318	6312-6318
Acreedores externos	332	432	532	932	632
Mismo desglose de instrumentos que el precedente	3321–3328	4321–4328	5321–5328	9321–9328	6321–6328

Tabla 2a.4. Clasificaciones de la contraparte de Transacciones y Posiciones de Saldos de Activos financieros y pasivos por sector institucional (Cuadro A8.4 MEFP)

	Clasificación de transacciones en activos financieros y pasivos	Clasificación de posiciones de saldos de activos financieros y pasivos
Variación del patrimonio financiero neto debido a transacciones / patrimonio financiero neto	8	68 (=6)
Activos financieros	82(=32)	682 (=62)
Deudores internos	821 (=321)	6821 (=621)
Gobierno general	8211	68211
Banco central	8212	68212
Sociedades de depósito excluido el banco central	8213	68213
Sociedades públicas de depósito excluido el banco central	82131	682131
Sociedades privadas de depósito	82132	682132
Otras sociedades financieras	8214	68214
Otras sociedades públicas financieras	82141	682141
Otras sociedades privadas financieras	82142	682142
Sociedades no financieras	8215	68215
Sociedades públicas no financieras	82151	682151
Sociedades privadas no financieras	82152	682152
Hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares	8216	68216
Deudores externos	822 (=322)	6822 (=622)
Gobierno general	8221	68221
Organismos internacionales	8227	68227
Sociedades financieras distintas de los organismos internacionales	8228	68228
Bancos centrales	82281	682281
Sociedades financieras no clasificadas en otra partida	82282	682282
Otros no residentes	8229	68229
Pasivos	83 (=33)	683 (=63)
Acreedores internos	831 (=331)	6831 (=631)
Gobierno general	8311	68311
Banco central	8312	68312

	Clasificación de transacciones en activos financieros y pasivos	Clasificación de posiciones de saldos de activos financieros y pasivos
Sociedades de depósito excluido el banco central	8313	68313
Sociedades públicas de depósito excluido el banco central	83131	683131
Sociedades privadas de depósito	83132	683132
Otras sociedades financieras	8314	68314
Otras sociedades públicas financieras	83141	683141
Otras sociedades privadas financieras	83142	683142
Sociedades no financieras	8315	68315
Sociedades públicas no financieras	83151	683151
Sociedades privadas no financieras	83152	683152
Hogares e instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares	8316	68316
Acreedores externos	832 (=332)	6832 (=632)
Gobierno general	8321	68321
Organismos internacionales	8327	68327
Sociedades financieras distintas de los organismos internacionales	8328	68328
Bancos centrales	83281	683281
Sociedades financieras no clasificadas en otra partida	83282	683282
Otros no residentes	8329	68329

Tabla 2a.5. Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda (Cuadro A8.5 MEFP)

	A corto plazo, según vto. original (a)	A largo plazo, según el vencimiento original			A corto plazo, según vto. residual (a) + (b)
		Con vto. en un año o menos (b)	A largo plazo, según vto. Residual (c)	Total (b) + (c)	
Activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda	62.1	62.2	62.3	62.4	62.5
Oro monetario y derechos especiales de giro (DEG)	6201.1	6201.2	6201.3	6201.4	6201.5
Oro monetario	62011.1	62011.2	62011.3	62011.4	62011.5
Derechos especiales de giro	62012.1	62012.2	62012.3	62012.4	62012.5
Dinero legal y depósitos	6202.1	6202.2	6202.3	6202.4	6202.5
Títulos de deuda	6203.1	6203.2	6203.3	6203.4	6203.5
Préstamos	6204.1	6204.2	6204.3	6204.4	6204.5
Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas [EFP]	6206.1	6206.2	6206.3	6206.4	6206.5
Reservas técnicas de seguros no de vida	62061.1	62061.2	62061.3	62061.4	62061.5
Derechos de seguros de vida y a rentas vitalicias	62062.1	62062.2	62062.3	62062.4	62062.5
Derechos a pensiones [EFP]	62063.1	62063.2	62063.3	62063.4	62063.5
Derechos de los fondos de pensiones sobre sus administradores	62064.1	62064.2	62064.3	62064.4	62064.5
Provisiones para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas	62065.1	62065.2	62065.3	62065.4	62065.5
Otras cuentas por cobrar	6208.1	6208.2	6208.3	6208.4	6208.5
Créditos y anticipos comerciales	62081.1	62081.2	62081.3	62081.4	62081.5
Otras cuentas por cobrar diversas	62082.1	62082.2	62082.3	62082.4	62082.5
Internos	621.1	621.2	621.3	621.4	621.5
Mismo desglose de instrumentos que el precedente, pero excluidos el oro monetario y los DEG -	6212.1– 6218.1	6212.2– 6218.2	6212.3– 6218.3	6212.4– 6218.4	6212.5– 6218.5
Externos	622.1	622.2	622.3	622.4	622.5
Mismo desglose de instrumentos que el precedente	6221.1– 6228.1	6221.2– 6228.2	6221.3– 6228.3	6221.4– 6228.4	6221.5– 6228.5

	A corto plazo, según vto. original (a)	A largo plazo, según el vencimiento original			A corto plazo, según vto. residual (a) + (b)
		Con vto. en un año o menos (b)	A largo plazo, según vto. Residual (c)	Total (b) + (c)	
Instrumentos de deuda (= deuda bruta)	63.1	63.2	63.3	63.4	63.5
Derechos especiales de giro (DEG)	6301.1	6301.2	6301.3	6301.4	6301.5
Dinero legal y depósitos	6302.1	6302.2	6302.3	6302.4	6302.5
Títulos de deuda	6303.1	6303.2	6303.3	6303.4	6303.5
Préstamos	6304.1	6304.2	6304.3	6304.4	6304.5
Seguros, pensiones y sistemas de garantías estandarizadas [EFP]	6306.1	6306.2	6306.3	6306.4	6306.5
Reservas técnicas de seguros no de vida	63061.1	63061.2	63061.3	63061.4	63061.5
Derechos de seguros de vida y a rentas vitalicias	63062.1	63062.2	63062.3	63062.4	63062.5
Derechos a pensiones [EFP]	63063.1	63063.2	63063.3	63063.4	63063.5
Derechos de los fondos de pensiones sobre sus administradores	63064.1	63064.2	63064.3	63064.4	63064.5
Provisiones para indemnizaciones bajo sistemas de garantías estandarizadas	63065.1	63065.2	63065.3	63065.4	63065.5
Otras cuentas por pagar	6308.1	6308.2	6308.3	6308.4	6308.5
Créditos y anticipos comerciales	63081.1	63081.2	63081.3	63081.4	63081.5
Otras cuentas por pagar diversas	63082.1	63082.2	63082.3	63082.4	63082.5
Internos	631.1	631.2	631.3	631.4	631.5
Mismo desglose de instrumentos que el precedente, pero excluidos el oro monetario y los DEG -	6312.1–6318.1	6312.2–6318.2	6312.3–6318.3	6312.4–6318.4	6312.5–6318.5
Externos	632.1	632.2	632.3	632.4	632.5
Mismo desglose de instrumentos que el precedente	6321.1–6328.1	6321.2–6328.2	6321.3–6328.3	6321.4–6328.4	6321.5–6328.5

Tabla 2a.6. Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos (Cuadro A8.6 MEFP)

7	Erogaciones Totales
701	Servicios públicos generales
7011	Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores
7012	Ayuda económica exterior
7013	Servicios generales
7014	Investigación básica
7015	Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales
7016	Servicios públicos generales n.e.p.
7017	Transacciones de la deuda pública
7018	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno
702	Defensa
7021	Defensa militar
7022	Defensa civil
7023	Ayuda militar al exterior
7024	Investigación y desarrollo relacionados con la defensa
7025	Defensa n.e.p.
703	Orden público y seguridad
7031	Servicios de policía
7032	Servicios de protección contra incendios
7033	Tribunales de justicia
7034	Prisiones
7035	Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad
7036	Orden público y seguridad n.e.p.
704	Asuntos económicos
7041	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
7042	Agricultura, silvicultura, pesca y caza
7043	Combustibles y energía
7044	Minería, manufacturas y construcción
7045	Transporte
7046	Comunicaciones
7047	Otras industrias

7	Erogaciones Totales
7048	Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos
7049	Asuntos económicos n.e.p.
705	Protección del medio ambiente
7051	Ordenación de desechos
7052	Ordenación de aguas residuales
7053	Reducción de la contaminación
7054	Protección de la diversidad biológica y del paisaje
7055	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente
7056	Protección del medio ambiente n.e.p.
706	Vivienda y servicios comunitarios
7061	Urbanización
7062	Desarrollo comunitario
7063	Abastecimiento de agua
7063	Alumbrado público
7065	Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
7066	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
707	Salud
7071	Productos, útiles y equipo médicos
7072	Servicios para pacientes externos
7073	Servicios hospitalarios
7074	Servicios de salud pública
7075	Investigación y desarrollo relacionados con la salud
7076	Salud n.e.p.
708	Actividades recreativas, cultura y religión
7081	Servicios recreativos y deportivos
7082	Servicios culturales
7083	Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
7084	Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
7085	Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión
7086	Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.
709	Educación
7091	Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
7092	Enseñanza secundaria

7	Erogaciones Totales
7093	Enseñanza postsecundaria no terciaria
7094	Enseñanza terciaria
7095	Enseñanza no atribuible a ningún nivel
7096	Servicios auxiliares de la educación
7097	Investigación y desarrollo relacionados con la educación
7098	Enseñanza n.e.p.
710	Protección social
7101	Enfermedad e incapacidad
7102	Edad avanzada
7103	Supérstites
7104	Familia e hijos
7105	Desempleo
7106	Vivienda
7107	Exclusión social n.e.p.
7108	Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
7109	Protección social n.e.p.

Nota: n.e.p. = no clasificados en otra partida.

Tabla 2a.7. Clasificación de activos no financieros (Cuadro 4 MEFP) CIEFP

61	Activos no financieros
611	Activos fijos
6111	Edificios y estructuras
61111	Viviendas
61112	Edificios no residenciales
61113	Otras estructuras
61114	Mejoras a las tierras y terrenos
6112	Maquinaria y equipo
61121	Equipo de transporte
61122	Maquinaria y equipo distintos del equipo de transporte
611221	Equipos de información computación y telecomunicaciones (TIC)
611222	Maquinaria y equipo no clasificados en otra partida
6113	Otros activos fijos

61131	Recursos biológicos cultivados
611311	Recursos animales que generan productos de forma regular
611312	Recursos de árboles, cultivos y plantas que generan productos de forma regular
61132	Productos de propiedad intelectual
611321	Investigación y desarrollo
611322	Exploración y evaluación minera
611323	Programas de informática y bases de datos
6113231	Programas de informática
6113232	Bases de datos
611324	Obras originales de esparcimiento literarias y artísticas
611325	Otros productos de propiedad intelectual
6114	Sistemas de armamentos
612	Existencias
6121	Existencias estratégicas
6122	Otras existencias
61221	Materiales y suministros
61222	Trabajos en curso
61223	Productos terminados
61224	Bienes para la reventa
61225	Existencias militares
613	Objetos de valor
614	Activos no producidos
6141	Tierras y terrenos
6142	Recursos minerales y energéticos
6143	Otros activos de origen natural
61431	Recursos biológicos no cultivados
61432	Recursos hídricos
61433	Otros recursos naturales
614331	Espectro radial
614332	Recursos naturales no clasificados en otra partida
6144	Activos intangibles no producidos
61441	Contratos, arrendamientos y licencias
61442	Fondos de comercio y activos de comercialización

Tablas 2b Salidas del SEFP

Tabla 2b.1 Estado de Otros Flujos Económicos (Cuadro 4.3 MEFP)

9	Variación en el patrimonio neto debido a otros flujos económicos (4+5)[2]
4	Variación en el patrimonio neto debido a ganancias y pérdidas por tenencia
41	Activos no financieros
411	Activos fijos
412	Existencias
413	Objetos de valor
414	Activos no producidos
42	Activos financieros[3]
43	Pasivos[5]
5	Variación en el patrimonio neto debido a otras variaciones en el volumen de activos y pasivos
51	Activos no financieros
511	Activos fijos
512	Existencias
513	Objetos de valor
514	Activos no producidos
52	Activos financieros[5]
53	Pasivos[5]

Tabla 2b.2. Balance (Cuadro 4.4 MEFP)

		Balance de apertura	Balance de cierre
6	Patrimonio neto (61+62–63)		
61	Activos no financieros		
611	Activos fijos		
612	Existencias		
613	Objetos de valor		
614	Activos no producidos		
62	Activos financieros		

2 Véase el cuadro 10.2 para una clasificación detallada de los otros flujos económicos.

3 Clasificados por residencia, instrumento y/o sector de la contra parte

		Balance de apertura	Balance de cierre
621	Internos[1]		
622	Externos[1]		
63	Pasivos		
631	Internos[1]		
632	Externos[1]		
Partidas informativas			
	...		

1 Clasificados por instrumento y/o sector de la contraparte

Tabla 2b.3 Clasificación de las partidas informativas del balance
(Cuadro 7.10 MEFP)

6M2	Patrimonio financiero neto
6M3	Deuda bruta a valor de mercado
6M4	Deuda bruta a valor nominal
6M35	Deuda bruta a valor facial
6M36	Deuda neta a valor de mercado
6M37	Deuda neta a valor nominal
6M38	Deuda neta a valor facial
6M391	Préstamos concesionales a valor nominal
6M392	Transferencias implícitas resultantes de préstamos a tasas de interés concesionales
6M5	Atrasos
6M6	Pasivos contingentes explícitos
6M61	Deuda con garantía pública
6M62	Otras garantías por una sola vez
6M63	Pasivos contingentes explícitos no clasificados en otra partida
6M7	Obligaciones implícitas netas por prestaciones de seguridad social futuras
6M8	Préstamos en mora a valor justo
6M81	Préstamos en mora a valor nominal

Tabla 2b.4 Estado del Total de las variaciones del Patrimonio Neto – Cuadro 4.5 MEFP

	Transacciones que afectan el patrimonio neto:
1	Ingreso
2	Gasto
NOB	Resultado operativo neto (1–2)[1]
Variación en el patrimonio neto debido a otros flujos económicos:[2]	
91	Activos no financieros
41	Ganancias por tenencia
51	Otras variaciones en el volumen de activos no financieros
92	Activos financieros
42	Ganancias por tenencia
52	Otras variaciones en el volumen de activos financieros
93	Pasivos
43	Ganancias por tenencia
53	Otras variaciones en el volumen de pasivos
9	Otros flujos económicos totales (91+92–93)
CNW	Variación total en el patrimonio neto (NOB+9)

1 El resultado operativo neto equivale a ingreso menos gasto.

2. Clasificados por categorías de activos y pasivos según corresponda.

Tabla 2b.5. Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de seguridad social futuras (Cuadro 4.6 MEFP)

6M6	Pasivos contingentes explícitos totales
6M61	Deuda con garantía pública[1]
6M62	Otras garantías por una sola vez[2]
6M63	Pasivos contingentes explícitos no clasificados en otra partida
	Demandas judiciales
	Indemnizaciones
	Capital accionario suscrito y no aportado
	...
6M7	Obligaciones implícitas netas por prestaciones de seguridad social futuras
	Valor presente de obligaciones implícitas por prestaciones de seguridad social futuras
	Menos: Valor presente de contribuciones futuras a sistemas de seguridad social

1. Se recomienda que los detalles de la deuda con garantía pública (es decir, préstamos y otras garantías de instrumentos de deuda) se presenten por vencimiento y tipo de instrumento, a valores nominales.

2 Por ejemplo, las garantías de créditos y otros pasivos contingentes similares (tales como líneas de crédito y compromisos de préstamo), garantías de "disponibilidad de crédito" contingente y facilidades de crédito contingente.

Tabla 2b.6. Estado de Operaciones del Gobierno (Cuadro 4.1. MEFP)

	Transacciones que afectan el patrimonio neto:
1	Ingreso
11	Impuestos
12	Contribuciones sociales [EFP]
13	Donaciones
14	Otros ingresos
2	Gasto
21	Remuneración a los empleados [EFP]
22	Uso de bienes y servicios
23	Consumo de capital fijo [EFP]
24	Intereses [EFP]
25	Subsidios

Transacciones que afectan el patrimonio neto:	
26	Donaciones
27	Prestaciones sociales [EFP]
28	Otros gastos
NOB/GOB	Resultado operativo neto/bruto (1–2)[1]
Transacciones en activos no financieros	
31	Inversión neta/bruta en activos no financieros[2]
311	Activos fijos
312	Existencias
313	Objetos de valor
314	Activos no producidos
2M	Erogación (2+31)
NLB	Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (–) [EFP] (1–2–31 = 1–2M = 32–33)
Transacciones en activos financieros y pasivos (financiamiento):	
32	Adquisición neta de activos financieros
321	Internos[3]
322	Externos[3]
33	Incurrimiento neto en pasivos
331	Internos[3]
332	Externos[3]

1 El resultado operativo neto es igual al ingreso menos el gasto. El resultado operativo bruto es igual al ingreso menos el gasto, excepto el consumo de capital fijo.

2 La inversión neta en activos no financieros es igual a las adquisiciones menos las disposiciones menos el consumo de capital fijo. La inversión bruta en activos no financieros es igual a las adquisiciones menos las disposiciones.

3 Clasificados por instrumento y/o sector de la contraparte.

Tabla 2b.7. Estado de Fuentes y Usos de Efectivo (Cuadro 4.2 MEFP)

Flujos de efectivo por actividades operativas:	
C1	Flujos de efectivo por ingresos
C11	Impuestos
C12	Contribuciones sociales
C13	Donaciones
C14	Otras entradas
C2	Flujos de efectivo por gastos
C21	Remuneración a los empleados
C22	Compras de bienes y servicios
C24	Intereses
C25	Subsidios
C26	Donaciones
C27	Prestaciones sociales
C28	Otros pagos
CIO	Entrada neta de efectivo por actividades operativas (C1–C2)
Flujos de efectivo por transacciones en activos no financieros:	
C31	Salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros[4]
C311	Activos fijos
C312	Existencias[5]
C313	Objetos
C314	Activos no producidos
C2M	Flujos de efectivo por erogaciones (C2+C31)
CSD	Superávit de efectivo (+) / déficit de efectivo (–) (C1–C2–C31 = C1–C2M = C32–C33)

4 La salida neta de efectivo por inversiones en activos no financieros equivale a las compras menos las ventas.

5 En base caja, la categoría existencias (C312) se limita a variaciones en existencias estratégicas. Por la definición del registro en base caja, las otras existencias se consideran como un gasto en el momento en que se las adquiere.

Flujos de efectivo por actividades operativas:	
Flujos de efectivo de transacciones en activos financieros y pasivos (financiamiento):	
C32x	Adquisición neta de activos financieros distintos de efectivo
C321x	Internos[6]
C322x	Externos[3]
C33	Incurrimiento neto de pasivos
C331	Internos[3]
C332	Externos[3]
NFB	Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento (C33–C32x)
NCB	Variación neta en las tenencias de efectivo (CSD+NFB = C3202 = C3212+C3222)

6 Clasificados por instrumento y/o sector de la contraparte

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Parte B

Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (SEFP)

Tabla de contenido

VB

1. ASPECTOS GENERALES DEL SEFP 412

1.1. Definición 412

1.2. Objetivos 412

1.3. Relevancia del SEFP 413

1.3.1. El SEFP y el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas. 413

1.3.2. Importancia de las EFP para el análisis y la transparencia fiscal. 413

1.3.3. Principales usos y usuarios del SEFP 414

1.3.4. Información en el SEFP: Fuentes y características 414

1.3.5. Las estadísticas de finanzas públicas y la comparabilidad internacional 415

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEFP. 415

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 415

2.1.1. Elementos Normativos. 415

2.1.2. Elementos Organizativos 416

2.2. Elementos Técnicos 418

2.2.1. Elementos Teórico-Conceptuales 418

2.2.2. Reglas Contables 421

2.2.3. Marco analítico 425

2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP. 429

3. LAS ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA 431

3.1. Base Jurídica 432

3.2. Organización Administrativa. 433

3.3. Principales Instrumentos que Administra. 433

3.3.1. Metodología 433

3.3.2. Fuentes de información 437

3.3.3. Procesamiento de la Información *439*

3.4. Productos Generados 440

3.5. Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP. 441

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA. 442

4.1. Fortalezas 442

4.1.1. Profesionalidad *442*

4.1.2. Experiencia *443*

4.1.3. Proactividad: Avances y Progresos recientes *443*

4.1.4. Visión integradora *443*

4.2. Debilidades 443

4.2.1. Debilidades relativas al Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas *444*

4.2.2. Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP *446*

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 448

4.3.1. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEFP *448*

4.3.2. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP *451*

1. ASPECTOS GENERALES DEL SEFP

1.1. Definición

El SEFP está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la producción de las estadísticas de finanzas públicas (EFP) de Colombia, de acuerdo con la metodología especifica del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014[1]).

Dicho manual describe los principios para la recopilación y tratamiento de la información para elaborar las estadísticas fiscales, en el contexto de un marco analítico armonizado con las directrices de otros sistemas estadísticos macroeconómicos relevantes (Cuentas Nacionales, Balanza de Pagos, Estadísticas Monetarias y Financieras)[2].

Dado que el ámbito de las EFP refiere a la política fiscal (nivel y composición de los gastos e ingresos y la acumulación resultante de activos y pasivos) del sector gobierno general (GG) y del sector público (SP) para alcanzar objetivos como la estabilización de la economía, la reasignación de recursos y la redistribución del ingreso, el marco de las EFP genera información analítica sobre el desempeño global y la posición financiera del GG o del SP mediante el uso de partidas de resultado (por ejemplo, el resultado operativo neto, el préstamo neto/ endeudamiento neto y la variación en el patrimonio neto), que se definen y miden en el marco de sistema amplio e integrado, tal como destaca el Manual[3].

Debe destacarse que, aunque se denominen estadísticas fiscales, el SIGFP posibilita que la información generada por el SEFP sea de base contable (es decir, que surge de registros formales debidamente documentados y comprobables) con sus correspondientes estándares de calidad, siendo, por lo tanto, precisa, fehaciente, completa y oportuna y debidamente sustentada en los registros de las entidades del SP.

1.2. Objetivos

El principal objetivo del SEFP es brindar información integral adecuada para analizar y evaluar la política fiscal, en especial el desempeño del sector GG y del SP. Para ello, fundado en el marco conceptual del MEFP 2014, la finalidad del SEFP es la obtención de las EFP de manera sistemática, oportuna y con criterios de calidad, contribuyendo directamente al logro de otros meta-objetivos relacionados con la optimización de la GFP, a saber:

- Brindar información a los formuladores de política económica y analistas sobre las operaciones financieras y la posición financiera del gobierno.

1 FMI (2014)
2 FMI (2007)
3 FMI (2014)

- Analizar la liquidez y sostenibilidad de las finanzas del sector GG o del SP de una forma consistente y sistemática.
- Determinar los resultados económicos y financieros de las operaciones fiscales, mostrando la forma de financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

1.3. Relevancia del SEFP

1.3.1. El SEFP y el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas

El Sistema de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas[4] (SECM), articulado como un macrosistema integrado, coherente y consistente, aplicable a cualquier economía, describe de manera integral y coherente todos los aspectos económicos, reales y financieros de la economía. Las EFP, junto a las Cuentas Nacionales, la Balanza de Pagos y la Posición de Inversión Internacional y las Estadísticas Monetarias y Financieras, son los sistemas que conforman ese macrosistema estadístico integrado.

El SEFP, fundado en el MEFP 2014, posibilita la generación de EFP consistentes con el marco conceptual del SECM, y con los restantes sistemas, permitiendo la determinación de variables y los flujos entre este importante sistema y los restantes. Por ejemplo: las EFP pueden ser un insumo significativo para la elaboración de las Cuentas Nacionales del SP, a la vez que la determinación del financiamiento con criterios consistentes permite apreciar y contrastar las relaciones con las estadísticas del Sector Bancario y Financiero (financiamiento interno) y con los resultados de la cuenta financiera de la Balanza de Pagos (financiamiento externo).

1.3.2. Importancia de las EFP para el análisis y la transparencia fiscal

El marco de las EFP y -en particular- el SEFP permite la definición de indicadores fiscales sólidos y consistentes, de uso generalizado. Algunos se derivan directamente y otros requieren datos macroeconómicos adicionales. Los indicadores -obtenidos a partir de las transacciones, los otros flujos económicos, agregados, o las posiciones de saldos - pueden generarse para el sector GG, para el SP, o para los subsectores que les componen. Existen distintas categorías: Saldos Fiscales, Fiscales Macroeconómicos, de Financiamiento, Riqueza, que permiten analizar la gestión fiscal, su impacto y sostenibilidad.

En el apartado 2.2.3.3. se presentan los principales indicadores disponibles en el marco de las EFP, siendo uno de los indicadores fiscales más relevantes el "Préstamo neto/ Endeudamiento neto", indicador básico del Resultado Fiscal medido "por encima de la línea" (diferencia entre ingresos y erogaciones[5]), que surge del Estado de Operaciones, y que también puede ser medido por "debajo de la línea".

4 FMI (2007)

5 Gastos más inversión neta en activos no financieros.

La transparencia fiscal es una meta importante para todos los países, ya que, entre sus múltiples beneficios, destaca el de facilitar la identificación de eventuales riesgos fiscales, permitiendo la adopción de medidas de política fiscal oportunas y adecuadas frente a circunstancias variables, reduciendo el impacto de las eventuales crisis[6]. Además, favorece a la ciudadanía al brindar la información necesaria para una adecuada toma de decisiones y también para fiscalizar las medidas adoptadas.

La transparencia fiscal requiere la definición y el cumplimiento de normas claras, precisas y homogéneas, aplicables internacionalmente, para la compilación y presentación de los datos relativos a la GFP, que son recogidos por el SEFP, posibilitando así disponer de información de calidad.

1.3.3. Principales usos y usuarios del SEFP

De acuerdo con sus objetivos, el principal uso del SEFP es la elaboración consistente de la información de las EFP a efectos de determinar el impacto de la actividad del SP, en particular de la política fiscal en la economía, por lo que esta información es demandada por usuarios diversos para fines específicos:

- Usuarios internos, del propio Gobierno y del SP, además del Sistema de Programación Fiscal, usuario directo de la información:
  - compiladores de EFP, analistas fiscales y otros usuarios de datos fiscales, para la correcta compilación e interpretación de los datos.
  - compiladores y usuarios de cuentas nacionales y otras estadísticas macroeconómicas para quienes las EFP pueden ser un insumo.
- Investigadores, analistas, académicos, centros de estudio, empresas e inversores, para analizar el impacto de las políticas gubernamentales, realizar investigaciones y apoyar la toma de decisiones de producción, inversión, etc.
- Organismos y entidades Internacionales: investigación, comparación internacional, evaluación de condiciones de acceso a mercados financieros internacionales.
- Ciudadanía en general: fiscalización, rendición de cuentas, toma de decisiones.

1.3.4. Información en el SEFP: Fuentes y características

El SEFP compila información de los restantes sistemas del SIGFP, cuyas fuentes de información primaria son, en principio, los registros administrativos de las instituciones gubernamentales, así como la información contable de entidades, empresas y sociedades públicas de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) que conforman el SP en Colombia.[7]

6 FMI (2007), Manual de Transparencia Fiscal

7 Debido a factores temporales, el SIGFP, en esta primera etapa, solo alcanza – en cuanto a implementación- al Gobierno General Nacional. No obstante, los criterios que rigen al SEFP aplican a todas las entidades del SP

El SEFP brinda información fehaciente, documentada del SP, obtenida y procesada aplicando criterios y metodologías homogéneos y consistentes. Contar con información de calidad y oportuna del SP (aproximadamente un 30 % el PIB), supone optimizar la calidad de la totalidad de la información, con su consiguiente impacto en la toma de decisiones, en la formulación y evaluación de políticas y las proyecciones a mediano y largo plazo, lo que supone mejorar significativamente la calidad de la GFP en su conjunto.

La información generada por el SEFP en el marco del SIGFP se caracteriza por ser de base contable, tal como se mencionara previamente, siendo por lo tanto, fiable (representa de manera fiel, completa objetiva y verificable los fenómenos económicos y financieros conque se representan); comprensible (se expone de manera clara y útil para los usuarios); oportuna (está disponible y actualizada en tiempo); y comparable (su base conceptual y metodológica posibilita las comparaciones entre diversos, entidades, niveles de gobierno y países).

1.3.5. Las estadísticas de finanzas públicas y la comparabilidad internacional

El análisis fiscal evoluciona respondiendo a la creciente complejidad de formular y evaluar la política fiscal. Por su parte, la globalización incrementa la demanda de datos comparables internacionalmente, en tanto que las inquietudes en torno a la sostenibilidad de las políticas fiscales acrecientan la demanda de información sobre los balances del gobierno y, más ampliamente, del sector público. Asimismo, dada la demanda de datos macroeconómicos consistentes para todos los sectores, los conceptos y principios enunciados en el MEFP se han armonizado con los del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), constituyendo un sistema de información aplicable a nivel internacional.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEFP

En este apartado se resumen los aspectos fundamentales, desde el punto de vista normativo, organizativo y teórico – técnico, que debe contemplar un SEFP en el contexto de un sistema integrado de la GFP de las características que se plantean en este modelo conceptual.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos Normativos

El marco legal que garantiza una adecuada GFP, y, en particular un adecuado funcionamiento del SEFP ha de contemplar varios niveles:

- Establecer el órgano central de las finanzas públicas nacionales acorde con la estructura administrativa vigente (Ministerio o Secretaría de Hacienda, por ejemplo) y sus funciones.

- Legislación de base que sustente el SEFP, sus objetivos, instrumentos, responsabilidades y atribuciones, en el marco de la GFP.
- Formalización -mediante el instrumento normativo correspondiente- de la estructura organizativa de la Oficina de Estadísticas de Finanzas Públicas (responsable de la elaboración y análisis de las estadísticas de finanzas públicas), sus objetivos, funciones básicas, naturaleza, dependencia jerárquica y las relaciones de coordinación con las distintas unidades organizativas que forman parte de la GFP, a nivel central, departamental y local.

Estos son los lineamientos generales de la normatividad que ha de sustentar el SEFP, debiendo formalizarse mediante el/los instrumento/s legal/es pertinentes, según las características específicas del país.

2.1.2. Elementos Organizativos

En este apartado se presentan los principales requerimientos que -en materia organizativa- han de considerarse para asegurar la operatividad del SEFP. En la mayoría de los países se cuenta con una oficina encargada de llevar las estadísticas de finanzas públicas (la denominación depende del contexto organizativo en que se encuentre) cuyas características se describen a continuación:

- Oficina de Estadísticas de Finanzas Públicas (OEFP)

2.1.2.1. Objetivo

Es objetivo de la OEFP es dirigir el Sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas, con cobertura del Gobierno Central, Gobierno General, Sociedades Públicas Financieras, Sociedades Públicas no Financieras y Sector Público Consolidado de los diversos órdenes de gobierno. Para ello, debe coordinar la recopilación y ordenamiento de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la coyuntura fiscal y para la toma de decisiones en la materia, su interpretación y análisis.

2.1.2.2. Funciones principales

- Diseñar, implementar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas del Gobierno General y del Sector Público.
- Analizar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras elaboradas por el SIGFP, y toda aquella información que se utilice como fuente para elaborar las EFP y los informes de esta naturaleza que requiera el subsistema de programación fiscal.
- Realizar el proceso de consolidación del SP para la obtención de los estados consolidados de las EFP, analizar la información, determinar e interpretar los resultados.
- Participar, de manera coordinada con el subsistema de programación fiscal, en las negociaciones de acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales)

que incluyan información o proyecciones fiscales o comprometan metas de igual tipo.

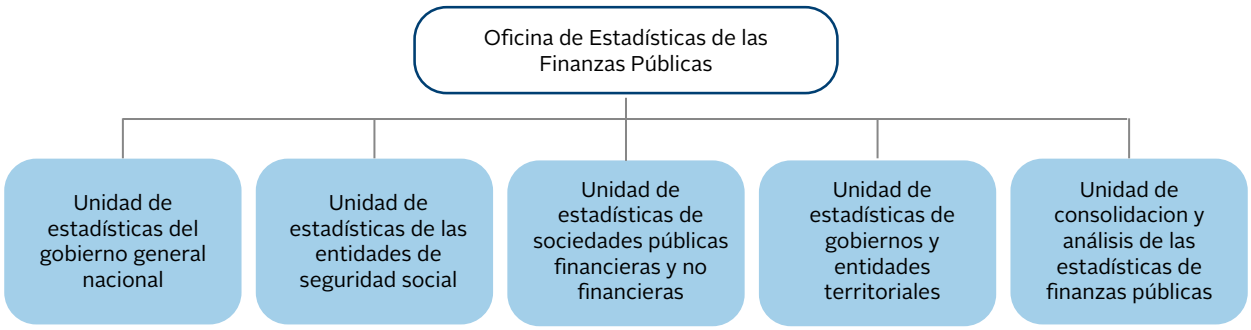
- Atender todo tipo de misiones que requieran información fiscal para su análisis (Organismos Multilaterales, bancos de inversión, instituciones financieras internacionales) y actuar como ventanilla única de solicitud y suministro de la misma.
- Participar, en coordinación con el subsistema de programación fiscal, en la elaboración de las proyecciones fiscales de los informes que el Poder Ejecutivo deba presentar al Congreso Nacional de acuerdo con la legislación vigente.

2.1.2.3. Estructura Orgánica

Estructura Escalar

- Oficina de estadísticas de finanzas públicas
  - Unidad de estadísticas del gobierno general nacional
  - Unidad de estadísticas de las entidades de seguridad social
  - Unidad de estadísticas de sociedades públicas financieras y no financieras.
  - Unidad de estadísticas de gobiernos y entidades territoriales
  - Unidad de consolidación y análisis de las estadísticas de las finanzas públicas

Figura 1. Organigrama estructural de la Oficina de estadísticas de las finanzas públicas



2.1.2.4. Funciones específicas

Funciones Específicas de las Unidades de estadísticas mencionadas anteriormente de acuerdo con su ámbito de competencia.

- Recopilar, analizar, ordenar y procesar metodológicamente y en el marco de normas internacionales sobre el particular, la información correspondiente a los ingresos, gastos corrientes y de capital y financiamiento del gobierno general, de las sociedades públicas y de entidades territoriales.

- Estudiar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra información que se utilice como fuente para elaborar las EFP del sector/subsector de competencia, incluida la información del BR.
- Elaborar las EFP del sector/subsector de competencia, generando y analizando los estados e informes requeridos, determinando los resultados económicos y financieros y otros indicadores fiscales.
- Participar en la elaboración de los informes fiscales y de proyecciones fiscales sobre del sector/subsector de competencia, proveyendo la información necesaria..
- Evaluar la calidad de los estados e informes de las estadísticas fiscales que produzca. analizando su coherencia y consistencia con los hechos acaecidos.

Funciones Específicas de la Unidad de análisis y consolidación de las estadísticas de finanzas públicas:

- Asegurar la calidad de la información de base, coordinando con las restantes unidades el análisis del grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra que se utilice como insumo para elaborar las EFP del sector/subsector, procedente del SIGFP y de otras fuentes.
- Participar, en coordinación con el subsistema de programación fiscal, en el análisis de calidad de los estados, informes y proyecciones producidas por las restantes unidades de la oficina.
- Realizar la consolidación e interpretación de los estados del SP y los subsectores que lo componen, de acuerdo con la metodología internacional vigente[8].
- Evaluar la calidad de los estados e informes de las estadísticas fiscales que produzca. analizando su coherencia y consistencia con los hechos acaecidos.

2.2. Elementos Técnicos

Seguidamente se presentan los principales conceptos y definiciones que articulan el marco teórico y las reglas de registro que sustentan al SEFP, en coherencia con el MEFP 2014, fuente de referencia para cualquier precisión y explicación adicional que se requiera.

2.2.1. Elementos Teórico-Conceptuales

El MEFP 2014 adopta -en general- las definiciones del SCN 2008, si bien, de acuerdo con sus objetivos, formula sus propios criterios de clasificación y presentación de la información y consolidación.

8 FMI (2004 y 2008)

La alineación del SEFP con los principios del MEFP 2014 asegura su coherencia, ya que se fundamenta en la definición de conceptos y el conjunto de reglas contables que surge de dicho manual -y que ha de adaptarse a las características propias del entorno en que se aplican- que se resumen a continuación.

2.2.1.1. Elementos institucionales

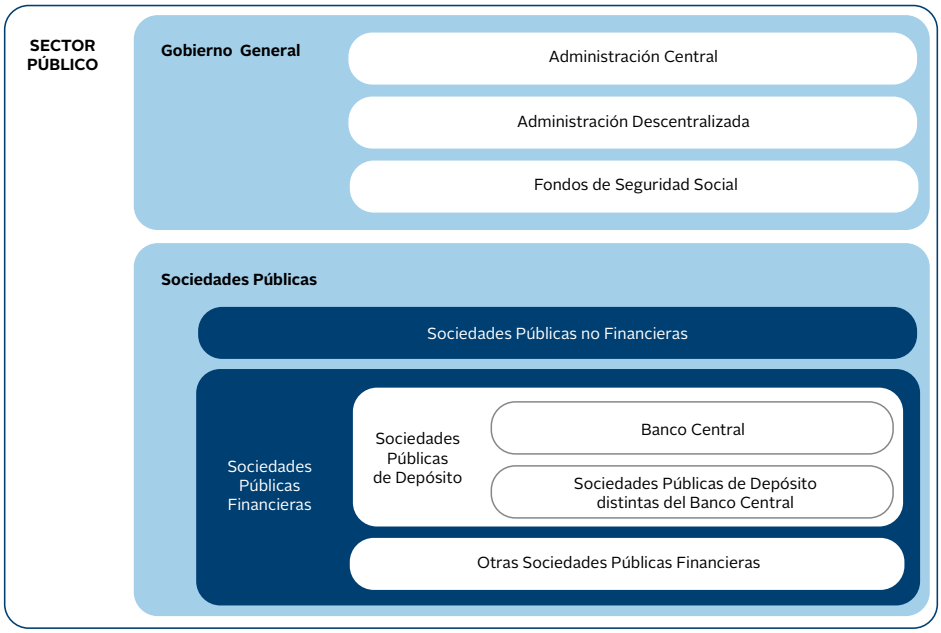
Es importante destacar que, aunque las definiciones de unidades y sectores institucionales se corresponden con las señaladas en el SEESP, dado que el objetivo de las EFP refiere a la política fiscal y su impacto, en materia institucional, el SEFP alcanza específicamente al sector público (SP) y, en particular, al sector público no financiero (SPNF), integrado por aquellas entidades que intervienen más directamente en materia de la política fiscal.

Por ello, para el SEFP es de fundamental importancia la correcta delimitación y sectorización del SP y de las contrapartes en las diversas transacciones o eventos económicos en los que participa. En principio, el SP comprende todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades de gobierno residentes, es decir, todas las unidades del sector GG y las sociedades públicas residentes.

Es de resaltar que, los criterios de clasificación o sectorización son de índole económica, lo que permite identificar el tipo de unidad que interviene o es sujeto del evento y el sector al que pertenece, considerando su finalidad, objetivos, transacciones, grado de responsabilidad y autonomía, entre otros factores, pudiendo no corresponderse con criterios jurídicos, administrativos o presupuestales. Esta clasificación es aplicable a los diversos órdenes de gobierno, y puede adaptarse a las características y terminología de cada país, siempre que se respeten los criterios señalados.

Partiendo de los conceptos básicos más relevantes para delimitar correctamente a las entidades incluidas en las EFP, tal como se definen y describen en el MEFP 2014 (coherentes con el SCN 2008, tal como se desarrolla en el Capítulo I): se llega a la definición precisa del SP y sus subsectores, desde una perspectiva económica, indispensable para el correcto análisis fiscal. Gráficamente, de manera sintética y genérica, el SP se compone de:

Figura 2. El Sector Público: principales componentes



Fuente: Elaboración propia en base a SCN 2008, MEFP 2014

En este contexto, el SPNF se compone de dos tipos de unidades que conforman dos subsectores diferenciados:

Sector Gobierno General: comprende a las unidades institucionales residentes que desempeñan funciones de gobierno como actividad primordial, es decir: todas las unidades de gobierno y todas las unidades institucionales sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por unidades de gobierno, cuya función principal consiste en ejecutar las políticas públicas mediante la provisión de bienes y servicios, esencialmente no de mercado, y la redistribución del ingreso y la riqueza, financiando ambas actividades mayormente con gravámenes obligatorios sobre los otros sectores[9]. Estas unidades conforman el gobierno central, por un lado, y el resto de las unidades gubernamentales (UG) y los fondos de seguridad social.

Sociedades Públicas no Financieras (SPnoF): Son sociedades las entidades capaces de generar utilidades u otras ganancias financieras para sus propietarios, reconocidas por la ley como entidades jurídicas separadas de sus propietarios y creadas con el fin de dedicarse a la producción de mercado. Las sociedades no financieras son aquellas cuya actividad principal consiste en producir bienes de mercado o servicios no financieros. Todas las sociedades no financieras residentes controladas por unidades de GG o por otras sociedades públicas forman parte del subsector sociedades públicas no financieras.[10]

9 FMI (2014)

10 FMI (2014), Capítulo 2.

2.2.1.2. Flujos económicos

Los flujos son expresiones monetarias de acciones económicas y efectos de eventos que reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico. Los Flujos se clasifican en Transacciones u Otros flujos económicos:

- **Transacciones:** Flujos económicos resultantes de la interacción entre UI por mutuo acuerdo, por aplicación de la ley, o bien una acción dentro de una UI que a efectos analíticos corresponde tratar como una transacción puesto que la unidad opera en dos roles diferentes. Las transacciones pueden ser:
  - Monetarias: aquellas en que una unidad institucional (UI) realiza un pago a (recibe un pago de), o incurre en un pasivo con (adquiere un activo de) otra UI, expresado en unidades monetarias
  - No Monetarias: entre dos partes (trueque, remuneración, pago o transferencias en especie), o bien transacciones internas o intra-unidad.
- **Otros flujos económicos:** variaciones en el volumen o el valor de los activos o pasivos que no son el resultado de transacciones. Por ejemplo, ganancias y pérdidas por tenencia, otras variaciones en el volumen de activos y pasivos.

2.2.1.3. Posiciones de saldos – Activos y Pasivos

Las posiciones de saldos miden el valor económico en un momento determinado, expresando las tenencias de activos y pasivos de una unidad y su patrimonio y se reflejan en el Balance. Dado que el marco de las EFP integra los flujos y las posiciones de saldos considerados, los flujos dan lugar a todas las variaciones en las posiciones de saldos.

La frontera de los Activos se delimita considerando a los *activos económicos*, es decir, aquellos recursos sobre los que se ejercen derechos de propiedad y de los cuales sus propietarios pueden obtener beneficios económicos. Los Pasivos se establecen cuando una unidad (el deudor) está obligada, en circunstancias específicas, a proveer fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor).

2.2.2. Reglas Contables

Las reglas contables para el registro de flujos y posiciones de saldos permiten garantizar la consistencia de los estados generados y su coherencia con las demás estadísticas macroeconómicas. Están, además, alineadas con las reglas con las que se lleva la contabilidad de entidades y empresas y son las mismas que las del SCN 2008, excepto -por razones analíticas – por la consolidación.

2.2.2.1. Base y Sistema contable

El SEFP, tal como las EFP, utiliza el sistema contable de registro por partida doble, registrándose por cada evento económico un movimiento de débito y uno de crédito, por igual valor. Además, por ser el SEFP parte de un sistema integrado, la información es de base contable, es decir que cada transacción se encuentra debidamente documentada, ingresada en tiempo y forma y procesada de manera fiable.

2.2.2.2. Momento de registro de los flujos

Los flujos han de registrarse en el momento en que el valor económico es creado, transformado, intercambiado, transferido o extinguido. Este momento se denomina devengado (devengo) y supone que las transacciones se registran cuando se traspasa la propiedad económica de bienes, de activos no financieros no producidos o los activos financieros y pasivos; cuando se presta el servicio; o cuando surgen los derechos asociados en el caso de transacciones distributivas.

2.2.2.3. Valoración

Por regla general del MEFP 2014, todos los flujos y las posiciones de saldos deben medirse a precios de mercado, es decir, los valores a los que los bienes, servicios, mano de obra o activos se intercambian o podrían intercambiarse por efectivo (dinero legal o depósitos transferibles).

La unidad de la moneda nacional es la que se considera para medir transacciones y posiciones de saldos. En los casos de transacciones y posiciones de saldos en moneda extranjera el SIGFP considera la conversión al tipo de cambio, el tipo de mercado (promedio, contado) vigente a la fecha de la transacción o del balance.

2.2.2.4. Registro neto de flujos y posiciones de saldos

Dependiendo de la categoría de flujos o posiciones de saldos y la naturaleza de las partidas, varía el valor analítico de los valores brutos y netos. En general el MEFP 2014 propone:

- **Registro neto:** en los casos de correcciones de transacciones erróneas, devoluciones de ingresos, recuperación de gastos, devoluciones de impuestos, variaciones de existencias, adquisiciones y disposiciones de activos financieros y pasivos, otros flujos económicos
- **Registro bruto:** en general, para los casos restantes.

2.2.2.5. Consolidación

Esta regla difiere respecto a lo que propone el SEESP[11] La utilidad analítica de las estadísticas consolidadas radica en que la consolidación elimina las distorsiones que ciertos mecanismos administrativos tienen sobre los agregados, considerando que el grupo consolidado actúa como si fuera una sola entidad. En la compilación de las EFP del GG o del SP se requieren dos tipos de consolidación:

- **Consolidación intrasectorial:** es la consolidación dentro de un determinado subsector para elaborar estadísticas consolidadas de ese subsector en particular
- **Consolidación intersectorial:** entre subsectores del SP, para elaborar estadísticas consolidadas de un grupo determinado de unidades del sector público (por ejemplo, la consolidación entre el gobierno central, los gobiernos

11 Ver (Capítulo V, Subcapítulo A, 2.2.2.4).

estatales y los gobiernos locales, y entre el GG y las sociedades públicas no financieras).

En todos los casos, primero ha de efectuarse la consolidación intrasectorial y luego la intersectorial, siguiendo las indicaciones y lineamientos de los estándares internacionales del FMI[12], que indican que las cuentas a consolidar -según el subsector al que pertenecen las entidades- son las que se reseñan continuación:

Entidades Gubernamentales:

- Donaciones (transferencias entre Unidades Gubernamentales)
- Transacciones en activos y pasivos financieros
- Ingresos y gastos por concepto de intereses
- Impuestos intergubernamentales
- Compras y ventas de bienes y servicios
- Adquisiciones y disposiciones de activos no financieros
- Tenencias de activos y pasivos financieros: consolidación del balance

Entidades del sector público no financiero.

- Transacciones de ingreso y gasto
- Dividendos y retiros de los ingresos de las cuasisociedades
- Subsidios
- Transferencias corrientes y de capital
- Ingresos y gastos de intereses
- Arriendo por cobrar y por pagar
- Compras y ventas de bienes y servicios
- Flujos y saldos de activos no financieros
- Flujos y saldos de activos financieros y pasivos
- Acciones y otras participaciones de capital
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Otras cuentas por cobrar y por pagar

Si bien todos los flujos y saldos señalados deberían eliminarse, el propio FMI señala que es necesario proceder con un *criterio pragmático* basándose en dos aspectos: "la *utilidad* de los datos consolidados para el análisis y la formulación de políticas, y la *importancia relativa* de los distintos tipos de flujos y saldos", y recomienda:[13]

12 FMI (2004) y FMI (2008)

13 FMI (2004)

En el proceso de consolidar el sector GG dar prioridad a tres posibles áreas de consolidación: transferencias entre unidades gubernamentales (UG), transacciones en activos y pasivos financieros; e ingresos y gastos por concepto de intereses. En cuanto a las partidas del balance (saldos), indica priorizar la identificación de los préstamos y los valores distintos de acciones que son objeto de consolidación. En lo referente a los impuestos intergubernamentales y las adquisiciones de bienes y servicios, solo cuando sean cuantiosos deberá hacerse un esfuerzo por identificarlos y consolidarlos.

Al consolidar el SPNF, la situación es más compleja, y se recomienda dar prioridad a:

Transacciones de ingreso y gasto:

- Dividendos por cobrar y por pagar y retiros de los ingresos de las cuasi sociedades
- Subsidios por cobrar y por pagar
- Transferencias corrientes y de capital por cobrar y por pagar
- Solo en caso de constar la existencia de cuantiosas transferencias corrientes y de capital intrasectoriales e intersectoriales corresponde su eliminación.

Activos y pasivos:

- Flujos y saldos de activos no financieros:
  - Si solo se compila (o utiliza) el agregado "adquisición neta de activos no financieros", no es necesario consolidar estos flujos, ni tampoco los otros flujos económicos o los saldos de activos no financieros.
  - Sin embargo, se requiere consolidar intrasectorial e intersectorialmente si se compilan datos sobre las adquisiciones y disposiciones brutas por separado a fin de calcular la adquisición neta de activos no financieros (con o sin consumo de capital fijo).

En el caso de los flujos y saldos de activos financieros y pasivos, corresponde priorizar:

- Acciones y participaciones de capital.
- Préstamos.
- Valores distintos de acciones.

Hay numerosos aspectos a considerar en el proceso de consolidación, que varían según las características de cada país, que se detallan en los manuales y que han de tomarse de referencia para resolver las limitaciones que se detecten en cada caso.

2.2.2.6. Casos de Tratamiento Específico

El SEFP contempla aquellos casos para los que el MEFP 2014 brinda lineamientos puntuales para el tratamiento contable y registro de ajustes de valoración, aspectos relativos a la deuda y elementos transversales (arrendamientos, asociaciones público-privadas, seguros y sistemas de garantías estandarizadas, entre otros).

2.2.3. Marco analítico

2.2.3.1. Objetivos

El marco de las EFP fue formulado para facilitar el análisis fiscal en un contexto macroeconómico amplio. Es una herramienta cuantitativa que respalda el análisis fiscal, facilitando la identificación, medición, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas económicas y demás actividades del gobierno en la economía.

2.2.3.2. Estructura y Componentes del Marco

Se estructura como un conjunto de estados en base devengado relacionados entre sí´ que se complementan con un estado de flujo de efectivo, lo que permite determinar y analizar el comportamiento del gobierno, evaluando el impacto económico de su actividad, las derivaciones sobre la liquidez y la sostenibilidad de la política fiscal. Gráficamente se presenta el núcleo del marco analítico, y sus principales componentes.

Figura 3. SEFP Marco analítico

Posiciones de saldos		Flujos: Transacciones		Flujos: Otros flujos económicos		Posiciones de saldos
		Estado de operaciones				
		Ingreso menos gasto				
Balance de Apertura				Estado de otros Flujos Económicos		Balance de Cierre
Patrimonio Neto	+	Variación en el Patrimonio Neto debido a Transacciones (Resultado Operativo)		Variación en el Patrimonio Neto debido a Flujos económicos	=	Patrimonio Neto
Igual a		Igual a		Igual a		Igual a
Activos no Financieros	+	Transacciones en activos no financieros		Otros flujos económicos en activos no financieros	=	Activos no Financieros
Más		Más		Más		Más
Patrimonio Financiero Neto	+	Variación en el Patrimonio Financiero Neto debido a Transacciones (Préstamo Neto/ Endeudamiento Neto)		Variación en el Patrimonio Financiero Neto debido a otros flujos económicos	=	Patrimonio Financiero Neto
Igual a		Igual a		Igual a		Igual a
Activos Financieros	+	Transacciones en activos financieros		Otros flujos económicos en activos financieros	=	Activos Financieros
Menos		Menos		Menos		Menos
Pasivos	+	Transacciones en pasivos		Otros Flujos económicos en pasivos	=	Pasivos

Fuente MEFP 2014

Los principales componentes son Ingreso y Gasto, partidas de resultado de un importante valor analítico ya que permiten determinar el resultado operativo.

Ingreso: todo incremento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Principales tipos: impuestos, contribuciones sociales, donaciones, y otros ingresos

Gasto: toda disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Principales tipos: remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales, y otros gastos. Además, el gasto puede clasificarse según las funciones del Gobierno (consistente con el SCN 2008).

Activos: complementando lo señalado en el apartado 2.2.1.3. los activos no financieros se subdividen en *activos producidos* (activos fijos, existencias y objetos de valor) y *activos no producidos* (tierras, recursos minerales y energéticos, otros activos de origen natural y activos intangibles no producidos). Los activos financieros comprenden los derechos financieros (derechos financieros (activos que brindan beneficios al acreedor como reserva de valor, intereses u otras rentas de la propiedad o ganancias por tenencia, por ejemplo: participaciones de capital y en fondos de inversión, instrumentos de deuda, derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados) y el oro mantenido por el banco central como activo de reserva.

Deuda: la Deuda bruta total, o "Deuda total" o "Pasivos de deuda totales" incluye a todos los pasivos que son instrumentos de deuda (derechos financieros que requieren que el deudor efectúe pagos de intereses y/o principal al acreedor en un futuro). Todos los pasivos incluidos en el balance de las EFP se consideran deuda, con la excepción de los pasivos en forma de *participaciones de capital y en fondos de inversión*, y los *derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados*.

Otros flujos económicos: aquellos eventos económicos que afectan a las tenencias de activos y pasivos como, por ejemplo, las variaciones en los precios, las cancelaciones contables de deudas y las pérdidas catastróficas, entre otros.

2.2.3.3. Principales Indicadores

El marco analítico integra transacciones, otros flujos económicos y saldos de manera tal que permite calcular agregados y partidas de resultado como indicadores analíticos de las actividades del sector GG y del SP que se utilizan en el análisis fiscal.

En la Anexo 1 se presentan los indicadores fiscales básicos para analizar las finanzas públicas indicados en el MEFP 2014, consignándose en la Tabla 1.1. aquellos que pueden derivarse directamente de las EFP, y en la Tabla 1.2. aquellos indicadores fiscales desarrollados empleando las EFP con datos adicionales.

2.2.3.4. Clasificaciones básicas del SEFP

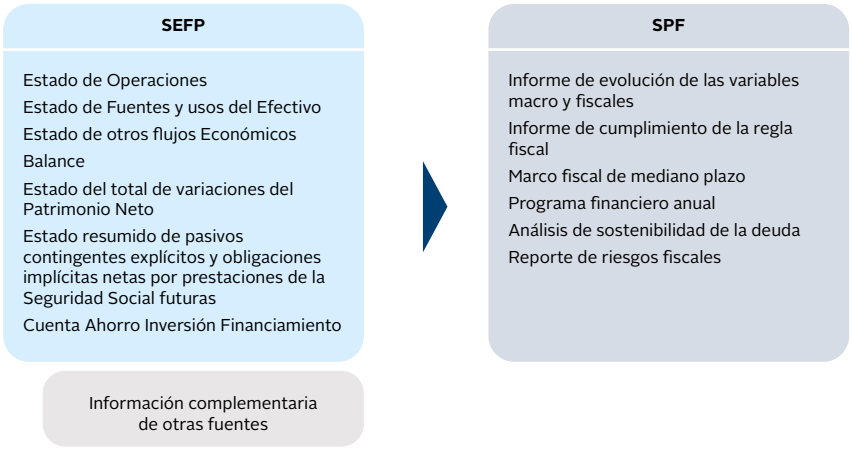
Las clasificaciones básicas (acordes con criterios del MEFP 2014 tanto en su categorización como en sus definiciones) son instrumentos que permiten la organización y adecuado tratamiento de las unidades, sectores, flujos y stocks a fin de obtener las salidas de información necesarias para el cumplimiento de los objetivos de SEFP.

Clasificación Económica Institucional
Clasificación del Ingreso
Clasificación del Gasto
Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos
Clasificaciones de la contraparte de las transacciones y posiciones de saldos de activos financieros y pasivos por sector institucional
Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda
Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos

2.2.3.5. Estados Básicos del SEFP

Los estados básicos del SEFP son aquellos reportes, informes o salidas que exponen la información de manera significativa, presentándola de modo tal que facilite su comprensión y análisis, respetando los principios y objetivos del SEFP, en este caso son en definitiva, los productos del SEFP que son a la vez, insumos del Sistema de Programación Fiscal.

Figura 4. Productos del SEFP



Fuente: Elaboración propia sobre MFMP e información de DGPM

Estado de operaciones: presenta transacciones de ingreso y gasto, inversión neta en activos no financieros, adquisición neta de activos financieros (adquisición menos disposiciones) e incremento neto de pasivos, permitiendo obtener importantes partidas de resultado como:

+	Ingresos	*Incrementos patrimoniales por transacciones*
-	Gastos	*Disminuciones patrimoniales por transacciones*
=	**Resultado operativo**	
-	Inversión neta en activos no financieros	*Activos fijos, menos el consumo de capital fijo, más la variación en existencias, más la adquisición neta (adquisiciones menos disposiciones) de objetos de valor y activos no producidos*
=	**Préstamo neto/ Endeudamiento neto**	

Además de estas partidas, en el apartado 2.3.4. se presentarán otros indicadores que pueden obtenerse a partir de esta información.

Estado de fuentes y usos del efectivo: este estado se compila en base caja, recogiendo solo aquellas transacciones por las que se recibe o se realizan pagos en efectivo. Facilita la determinación de la liquidez del Gobierno o SP, y presenta la totalidad de efectivo generado por o empleado en actividades operativas corrientes, transacciones en activos no financieros y transacciones en activos financieros y pasivos distintos del Dinero legal y depósitos.

Estado de otros flujos económicos: expone las variaciones en activos, pasivos y patrimonio neto que no son consecuencia de transacciones, pudiendo ser variaciones en el valor o en el volumen. La partida de resultado "variación del patrimonio neto debido a otros flujos económicos" se define como la suma de la variación en el patrimonio neto debido a ganancias o pérdidas por tenencia, o a otras variaciones en el volumen de los activos.

Balance: incluye los valores de las posiciones de saldos de activos y pasivos de una UI (o de un grupo de UI) en un momento determinado, mostrando las posiciones de saldos al inicio y al final de un periodo. La principal partida de resultado del balance es el patrimonio neto, que representa el valor total de los activos menos el valor total de los pasivos de una UI o de un grupo de UI.

Estado del total de variaciones del patrimonio neto: combina los resultados del Estado de Operaciones -transacciones de ingresos y gastos- con el Estado de Otros Flujos Económicos, explicando los distintos factores que han dado origen a la variación del patrimonio neto en un período dado.

Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de la seguridad social futuras: este estado expone los pasivos contingentes explícitos y ciertos pasivos contingentes implícitos, brindando información -detalles sobre la naturaleza y composición- sobre eventuales contingencias generadoras de riesgos fiscales. Las posiciones de saldos de los pasivos contingentes se registran como una partida informativa del balance

Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento: además de los estados que conforman el Marco Analítico del MEFP 2014, el SEFP incluye como estado básico la Cuenta de

Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF). Este estado se desarrolla en el Apéndice de este Capítulo y puede generarse según el tipo de unidad y sector:

- CAIF para entidades del Gobierno General
- CAIF para entidades de Seguridad Social
- CAIF para empresas y sociedades públicas no financieras

Todos estos estados (y, en consecuencia, todos los resultados e indicadores) pueden obtenerse (para una unidad o por grupos o sectores) al mayor nivel de desagregación según las clasificaciones existentes y vincularse con las restantes clasificaciones contables o presupuestales pertinentes.

2.2.3.6. Análisis de confiabilidad de los estados producidos

Los fundamentos conceptuales y metodológicos del SEFP y del SIGFP aseguran la confiabilidad de la información generada.

Por un lado, la partida doble asegura la consistencia de los registros intra- UI o SI. La concepción de las cuentas y los saldos contables garantiza la coherencia, ya que -por ejemplo- el resultado financiero ha de ser consistente, ya sea que se determine "por encima" o "por debajo la línea.

Debido a la lógica y consistencia del modelo, el Resultado Financiero "por encima de la línea" (considerando ingresos y gastos corrientes y de capital) es equivalente a la variación de activos financieros y pasivos ("bajo la línea") que explican el financiamiento (o la aplicación) de dicho resultado. Esto, además se contrasta con las estadísticas monetarias y bancarias, a través del BR, asegurando la coherencia y consistencia de la información.

Cabe aclarar que la expresión que refiere a "la línea", en su origen, refiere a la delimitación de los flujos directamente relacionados con la ejecución de la política fiscal (ingresos y gastos corrientes y de capital "sobre la línea"), en tanto que "bajo la línea" se incluyen aquellos conceptos que muestran el impacto financiero (variaciones de activos financieros y pasivos) de la financiación de esos objetivos de política (aplicación de superávits, o financiación de déficits).

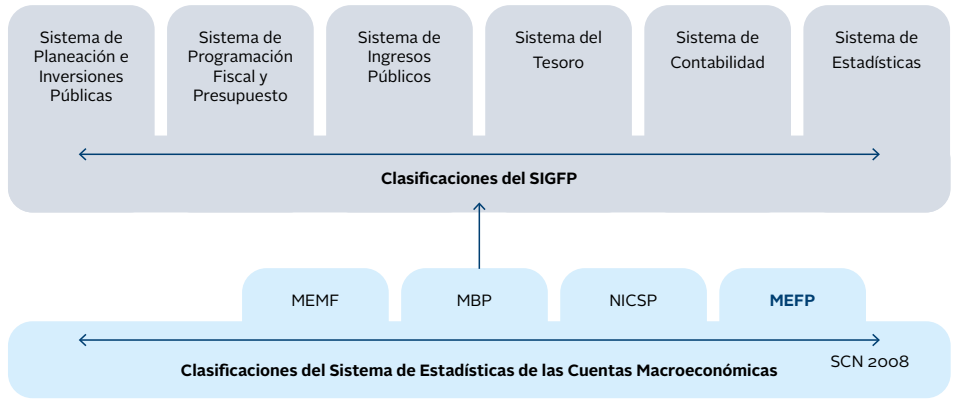
Asimismo, existen aspectos que el propio sistema contribuye a analizar en profundidad, por ejemplo, aquellos derivados de los registros contables, o de mecanismos administrativos, o desfases propios de la gestión, que hacen que el registro de las transacciones no se realice simultáneamente por ambas partes involucradas (anticipos, transferencias, etc.). En estos casos, el SIGFP, aporta información complementaria, analítica y fehaciente que posibilita analizar su fiabilidad y consistencia.

2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP

La integración entre el SEFP y el resto de los sistemas que hacen parte de la GFP supone la necesaria armonización normativa (clasificaciones económicas y reglas contables) de

los sistemas de la GFP en armonía y coherencia con los estándares internacionales que rigen el Sistema Estadístico de Cuentas Macroeconómicas.

Figura 5. Integración Normativa del SEFP con los restantes sistemas de la GFP



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, la normativa, clasificaciones, reglas contables del SIGFP armonizadas con el MEFP 2014, el SCN 2008 y con los demás componentes del Sistema de estadísticas de las Cuentas macroeconómicas como el Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP)[14], Manual de Estadísticas monetarias y financieras (MEMF)[15], y otros estándares conexos, aseguran la generación de información realmente útil para la GFP. La armonización normativa es el pilar imprescindible para que el SIGFP funcione como un sistema integrado, cumpliendo con sus objetivos esenciales.

El tratamiento coherente de los datos ingresados al SIGFP permite que todos los sistemas trabajen con criterios homogéneos, estando la información disponible para la generación de las salidas propias de cada sistema.

El SEFP es básicamente usuario de la información SIGFP, nutriéndose principalmente de información del Sistema de Contabilidad, que provee información contable del SP. También son proveedores importantes: Sistema de presupuesto (información presupuestal: ejecución del PGN), y Sistema de Tesoro (que incluye Crédito Público: información activos financieros y pasivos).

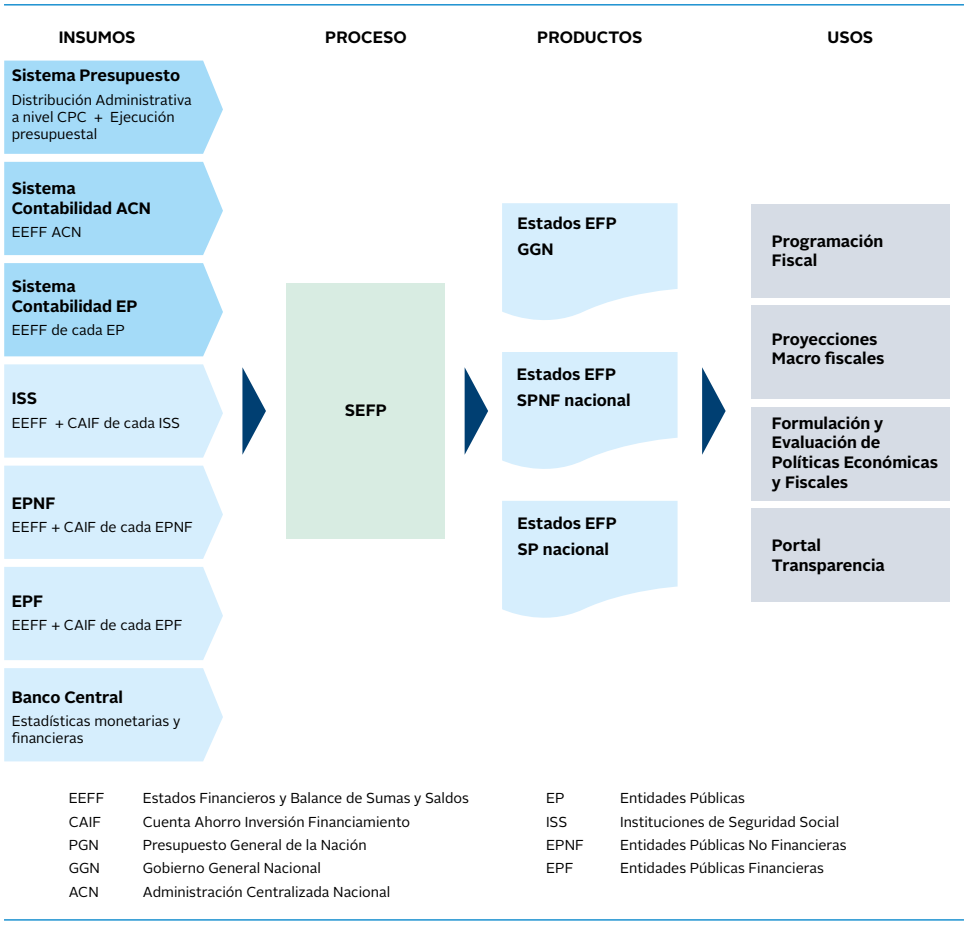
La figura 6 presenta esquemática y simplificadamente la integración del SEFP en el contexto del SIGFP. La información de las entidades del GGN llega a través de los sistemas del SIGFP, en tanto que, en esta etapa de desarrollo del modelo conceptual se continuará recibiendo información de entidades del SP que aún no forman parte del SIGFP, tal como se expresa en el Capítulo I.

La siguiente figura presenta de manera esquemática la integración funcional del SEFP, que, básicamente, se nutre de información del SIGFP para generar salidas de in-

14 FMI (2009)
15 FMI (2001)

formación que constituyen insumos estratégicos para la toma de decisiones en materia de política fiscal y macroeconómica.

Figura 6. Integración Funcional del SEFP con los restantes sistemas de la GFP



Fuente: Elaboración propia

3. LAS ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

En este apartado se reseña brevemente la situación actual en materia de generación de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) en Colombia.

A pesar de la sustancial importancia de las EFP para la GFP, actualmente no existe un sistema formal, integrado a los restantes sistemas de la GFP que se dedique a la generación de las EFP, sino que la entidad responsable, la Subdirección de Política Fiscal (SPF) de la DGPM, se ha dedicado a la elaboración de las mismas compilando e inte-

grando datos contables, financieros y presupuestales de diversas fuentes, elaborados con criterios dispares, de base relativamente fiable.

Según se expresa en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MFMP 2021), a la fecha de su publicación, el seguimiento y evaluación de las finanzas públicas en Colombia se basa en los conceptos y en el marco analítico del MEFP de 1986 con algunas modificaciones metodológicas -entre ellas la utilización de la base "caja modificada" establecidas en 2000 a raíz de un acuerdo realizado con el FMI. Para esta metodología se emplea una muestra de entidades que ha sido modificada en varias oportunidades, según decisiones del CONFIS, en función de las necesidades identificadas para el seguimiento de la política fiscal. A las EFP generadas con esta metodología se las denomina "estadísticas oficiales".

Además, se han establecido lineamientos para la adaptación del MEFP 2014 en Colombia. Desde hace unos años se genera información de EFP con esta metodología a modo de ejercicio, que se publica con estas características. Esta convergencia supone cambios importantes en varios aspectos: sectorización y cobertura del sector Gobierno General; base de registro de las operaciones; el marco analítico de referencia y su estructura de presentación; las unidades de análisis; las fuentes de información y los criterios de valoración.

En razón del alcance del Modelo Conceptual que se presenta, se toman como referencia dos documentos metodológicos elaborados por la DGPM: el "Manual de Contabilidad Fiscal", para las EFP en base MEFP 1986, y el documento en construcción "Operación Estadística Estadísticas Fiscales en base Devengo (OE EFBD) y, aunque el análisis se centra en los avances registrados hasta la fecha en la migración y el proceso para la compilación de las EFP con base en el MEFP 2014, se comentan algunos aspectos de la generación de las EFP base MEFP 1986.

3.1. Base Jurídica

Puede considerarse al SEFP como un sistema estrechamente vinculado y proveedor de información al Sistema de Programación Fiscal, cuya base normativa se encuentra en la Constitución Política de Colombia (art. 334 reglamentado por el acto legislativo 003 de 2011) y se complementa con las leyes 358 de 1997, 617 del 2000, 819 de 2003 y 1473 de 2011, que constituyen el marco jurídico para ejercer el control de las finanzas públicas. Más específicamente, compete al Ministerio de Hacienda prescribir condiciones conceptuales y metodológicas para la elaboración de las Estadísticas de Finanzas Públicas. En el decreto 848 del 2019, articulo 13b , se establece que, entre otras funciones, corresponde a la Subdirección de Política Fiscal (SPF) de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) "*Realizar la evaluación y el seguimiento de todos los sectores de las estadísticas fiscales -Sector Público Consolidado, Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero, Gobierno General, Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado*".

No obstante, como consecuencia de la carencia de una visión integral de la GFP y la ausencia de un marco regulatorio único, la pluralidad y disparidad de criterios meto-

dológicos empleados por las entidades involucradas en la generación de información fiscal y financiera, han conllevado a la creación -Decreto 574 de 2012- de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP), con el objetivo de armonizar los distintos procesos de generación de EFP con base en estándares internacionales vigentes. En 2021, en virtud del CONPES 4008, y mediante Decreto 224, se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) como órgano de orientación superior en materia de información para la GFP, entendida como el conjunto de normas, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Estado, para asegurar y usar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos públicos. El comité técnico de la CIEFP pasó a ser el subcomité de EFP de la nueva Comisión.

3.2. Organización Administrativa

Como se mencionó, la SPF de la DGPM, dependiente del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es la entidad a cargo de la compilación y elaboración de las EFP, además de otras funciones relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación de la política fiscal, para garantizar su sostenibilidad.

En el ámbito de la SPF no existe una organización formal cuya finalidad exclusiva sea la generación de las EFP, sino que la labor se realiza por grupos de trabajo que se dedican:

- Uno, a la generación de las "estadísticas oficiales" EFP MEFP 1986, en base caja modificada (integrado por personal de planta)
- Otro, conformado por contratistas, dedicado a la elaboración de EFP con base en los lineamientos del MEFP 2014, en base devengo, a partir del cual se realiza el reporte del Cuestionario Anual de las EFP (CAEFP).

Dichos grupos de trabajo no cuentan con una estructura formal, y en muchos casos el personal tiene otras funciones, además de la generación de las EFP.

La labor de la SPF, principalmente en relación a las estadísticas de base caja modificada, para la generación de EFP MEFP 1986 se complementa con el Banco de la República (BR) que, partir de datos del Sector Bancario y Financiero, se encarga de la generación de la información correspondiente a la Cuenta Financiera, complementando y asegurando así la consistencia de la información del Sector Público.

3.3. Principales Instrumentos que Administra

3.3.1. Metodología

Tal como se comentó previamente, actualmente se trabaja en dos líneas metodológicas:

- **MEFP 1986**, en base caja modificada: se ha venido utilizando para la elaboración de las denominadas *Estadísticas oficiales*. Esta línea de trabajo persiste

hasta la convergencia a las EFP base MEFP 2014, tal como se explica en el MFMP 2021. apéndice 1. A1.3.

- **MEFP 2014**, en base devengo: la OE EFBD contempla esta base metodológica y criterios de clasificación, que se está desarrollando desde hace años.

Puede señalarse que las denominadas "estadísticas oficiales", basada en la metodología MEFP 1986 presentan las siguientes características[16]:

- Sectorización y cobertura del Gobierno General

  Cobertura: transacciones realizadas por cualquier unidad que cumpla una función de gobierno.

  Se trabaja por Muestreo

  Sectorización (*terminología literal* DGPM):

Gobierno Central*	Gobierno Nacional Central Resto del nivel central
Regionales y Locales	Administraciones Centrales Resto Regionales y Locales
Seguridad Social	Salud Pensión

  * *Gobierno General Nacional*

- Marco analítico y presentación de la información

  Sistemas de cuentas separados, sin una conciliación de saldos y flujos, que comprenden:

  - balance fiscal (información de flujos con base en datos de presupuesto y caja);
  - deuda pública (saldos provenientes de diferentes fuentes); y
  - fuentes y usos del financiamiento (flujos de caja y algunos saldos).
  - Conceptos de ingresos, gastos y financiamiento no están armonizados. Desagregación no homogénea con demás sistemas de cuentas macroeconómicas.

- Base de registro

  Caja modificada: los ingresos son reconocidos con base caja, pero los gastos son reconocidos en el momento en el que se constituye la obligación presupuestal . Adicionalmente, en el gasto se incluyen ajustes de causación por los recursos no ejecutados administrados por fiducias públicas. Finalmente, en GNC se incluyen los intereses causados por concepto de las indexaciones ciertos títulos

- Unidad de análisis y cobertura

Operaciones y/o entidades que conforman la muestra establecida por el CONFIS para el seguimiento fiscal con base en la sectorización y cobertura definidas. En particular, el Gobierno Nacional Central incluye operaciones de la administración central y recursos de la nación ejecutados por establecimientos públicos del nivel nacional. Los demás sectores están compuestos por una muestra de entidades.

- Fuentes de información

  Entidades Territoriales: Ejecuciones presupuestales de las entidades

  Gobierno Nacional: además, información de operaciones de tesorería, de crédito público y del recaudo tributario reportado por las entidades financieras.

- Valoración de los saldos

  Valor facial: monto que el Gobierno está obligado a pagar al vencimiento de la deuda

Las entidades de la muestra envían su información en archivos planos, planillas de Excel que son procesadas en el ámbito de la DGPM. Sin embargo, las características de la información de base disponible, dificultan la obtención de las estadísticas de manera automática, debiendo desarrollarse importantes tareas de validación y ajustes, para procurar la integridad y fiabilidad de las salidas e informes. La información de base responde a criterios dispares metodológicos. Esto redunda en un considerable esfuerzo para asegurar su integridad y lograr su armonización por parte de los grupos de trabajo de SPF.

El equipo de trabajo que se dedica a esta tareas trabaja en forma paralela al que se dedica a la generación de las EFP base MEFP 2014 en el proceso de convergencia.

Esta convergencia constituye un paso muy significativo, y para poder concretarlo se ha realizado, en el marco de la CIEFP, una importante labor a fin de superar las limitaciones existentes en materia de información. La falta de integración en los sistemas de la GFP, la disparidad de criterios, muchos de ellos no alineados con estándares internacionales, han determinado la necesidad de desarrollar metodologías e instrumentos orientados a superar dichas limitaciones. Entre ellos destacan[17]:

- Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas v.1 a v.4
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas – MEFP 2014 y su aplicación para Colombia en el Sistema de Seguridad Social – v.1 y v.2
- Nomenclatura y Clasificaciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 Adaptado para Colombia
- Clasificación de las Funciones de Gobierno adaptada para Colombia

17 https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_comisinintersectorialdeestadsticasdefinanzaspblicas/adopcinestndaresinternacionales/documentosdeadopcion

- Modelo de Consolidación para la generación de Estadísticas de Finanzas Públicas
- Proceso de homologación de la información contable para la generación de Estadísticas de Finanzas Públicas
- Documento técnico Mesa de Gasto por Finalidad
- Tablas de Homologación, entre ellas:
  - Tabla de homologación NICSP 2018 V2
  - Tabla Única de Homologación CGC 2007 V.5

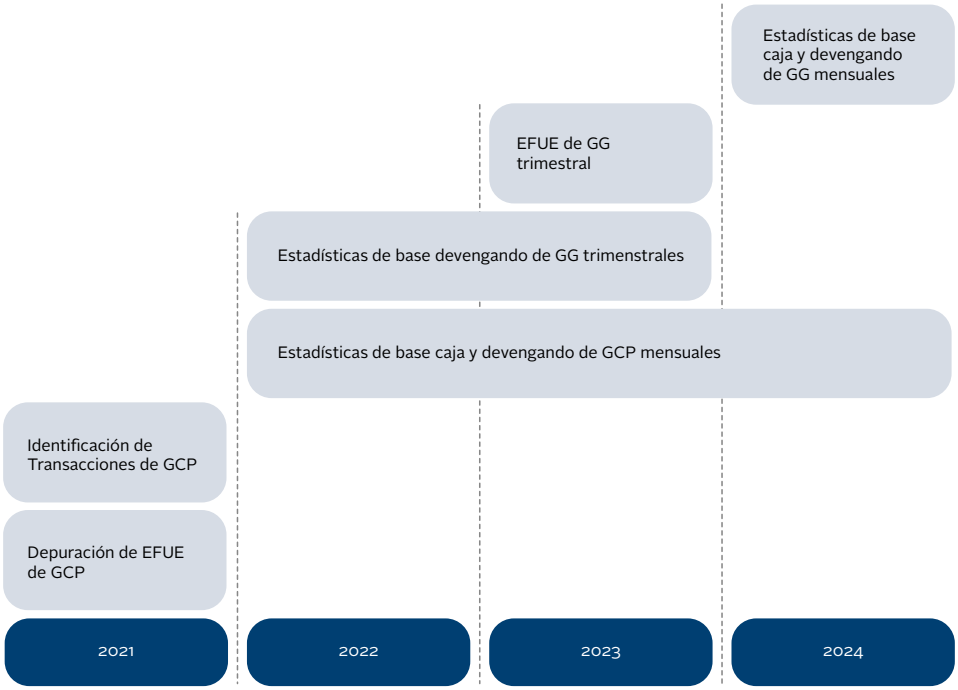
La hoja de ruta de convergencia[18] a las mejores prácticas internacionales de EFP contempla la realización de ajustes al marco analítico usado por el Gobierno para la política fiscal (modificación de la sectorización institucional de las EFP del SP para el análisis de política fiscal, la inclusión de varios conjuntos de pasivos no explícitos en el análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, tratamiento estadístico de ciertas transacciones realizadas por el Gobierno), así como continuar con el proceso de convergencia a los principios establecidos en el MEFP 2014.

- terminar de depurar el Estado de Fuentes y Usos del Efectivo para presentarlo con una periodicidad mensual;
- identificar las transacciones en base devengado para el Gobierno Central Presupuestario (GCP)
- producir cifras de base devengado del GG con periodicidad trimestral;
- completar la identificación de transacciones y la generación del EFUE para todos los subsectores de GG;
- producir cifras de base caja y devengado para GG con periodicidad mensual.

A continuación se reproduce la hoja de ruta prevista

18 Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021

Figura 7. Hoja de ruta del proceso de convergencia de las EFP a los principios establecidos en el MEFP 2014



Fuente: MFMP 2021, Tabla 80 – DGPM, MHCP

3.3.2. Fuentes de información

Las principales Fuentes de Información para la generación de las EFP base MEFP 2014, que se toma como referente para el SEFP, son los registros administrativos, siendo el insumo fundamental:

Estados financieros que las ECP del SP que reportan a la CGN, y:

- Notas a los estados financieros
- Detalle de operaciones recíprocas.
- Recaudo de impuestos de la DIAN.
- Recaudo de impuestos de las entidades territoriales recopilado por la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.
- Distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del estado no societarias, del orden nacional, publicado en documento CONPES por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Y otros insumos necesarios son:

- Tabla de homologación de la Mesa de Homologación de la CIEFP.
- Tabla de sectorización de la Mesa de Entidades de la CIEFP.
- Reglas de eliminación de la CGN.
- Proyección de indicadores macroeconómicos realizada por la Subdirección de Programación Macroeconómica de la DGPM del MHCP.
- Plan Financiero del año en curso, realizado por la Subdirección de Política Fiscal de la DGPM del MHCP.

Se advierte que la información contable es el insumo principal, por lo que su calidad es determinante para asegurar la calidad de las EFP. Este es un punto crítico, sobre todo porque, como se comentará más adelante, la propia DGPM ha detectado serias limitaciones a la información contable. Por otra parte, la información es requerida en cada oportunidad, se recibe en archivos planos, y ha de validarse para asegurar un mínimo de consistencia, debido a la falta de integración de los sistemas.

Por otra parte, para la generación de las EFP base caja modificada, metodología MEFP 1986, y para satisfacer las necesidades de información del subsistema de programación fiscal, se demanda -tal como se ha detallado en el subcapítulo correspondiente- para el seguimiento y la proyección de las variables macroeconómicas se recurre a diversas fuentes de información:

- DANE y BANREP (indicadores económicos)
- Subsistema de Presupuesto (ejecución presupuestal)
- Sistema de Tesoro (evolución de la caja)
- Sistema de Ingresos (información tributos)
- Subsistema de Crédito Público (servicios de la deuda)
- Del Subsistema de Ingresos Públicos (SIP)
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM)
- Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social y COLPENSIONES) información sobre Fondos de Seguridad Social)
- Dirección General de Apoyo (información de las Entidades Territoriales)
- Dirección General de Participaciones Estatales y BANREP (información sobre los estados financieros y contables de las Empresas Públicas)

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las EFP. Las dificultades que esto genera y que repercuten en el funcionamiento del subsis-

tema de programación fiscal se verían salvadas con la existencia de un sistema específico dedicado a la compilación y generación de las EFP.

3.3.3. Procesamiento de la Información

En líneas generales, la SPF se empeña en lograr la mayor eficiencia y calidad posible ante las limitaciones de la información de base, dedicando tiempo y recursos a la validación de la información recibida para optimizar su integridad. Además, los años de experiencia se reflejan en la calidad de la documentación de la OE EFBD en el que se detallan -entre otros aspectos- los pasos previstos para asegurar la calidad de la información generada, que son los siguientes:

- Integración de datos
- Clasificación y codificación
- Revisión y validación
  - Reglas de validación para los registros administrativos
  - Reglas de validación económica
- Proceso de agregación de datos sectoriales
- Proceso de ajustes
- Proceso de consolidación
  - Obtención de eliminaciones
  - Aplicación de la tabla de sectorización
  - Aplicación de la tabla de relaciones sectoriales
  - Exclusión de algunas operaciones recíprocas
  - Aplicación de la tabla de homologación
  - Construcción de tablas Quien a Quien.
  - Aplicación de las reglas de decisión
- Generación de saldos consolidados
  - Consolidación intrasectorial
  - Consolidación intersectorial
- Análisis
  - Presentación de resultados
  - Validación de resultados
- Evaluación

En síntesis, la información más importante del SP procede de la CGN, y se complementa con información adicional (requerida regularmente) y con información puntual

(para resolver dudas específicas y puntuales). El trabajo es esencialmente artesanal (no existe un sistema formal, se realiza esencialmente con macros de Excel).

Además, como se mencionó, la calidad de la información de base es limitada. La información proveniente del sistema de contabilidad, la más relevante y significativa, pues se supone de base contable y que alcanza a todo el SP, presenta serias limitaciones, muchas por factores estructurales (Catálogo General de Cuentas no armonizado con el SCN ni con el MEFP 2014, por ejemplo), por la falta de integración de la información presupuestal y contable, y limitaciones en la calidad y fiabilidad. A modo de ejemplo, se señalan algunas de las limitaciones a la información de base detectadas por la SPF durante el procesamiento y análisis y consolidación de la información:

- En general, la información contable solo incluye información de flujos acumulados y saldos, lo que impide realizar un análisis de las causas de las variaciones, y un análisis transaccional -relevante para el proceso de consolidación, por ejemplo.
- Apertura (desagregación) insuficiente de las cuentas.
- Sumas importantes en partidas residuales.
- Criterios de registro no consistentes.
- Cifras informadas en miles cuando corresponde en pesos.
- Cifras informadas en moneda extranjera cuando debe hacerse en moneda nacional.
- Cuentas utilizadas por entidades o en casos en que no corresponde.
- No se registra el devengo de los ingresos
- Criterios de valoración no alineados con el MEFP 2014, o no transparentes

Por otra parte, si bien gran parte de la información es de fuente contable (dado que no hay un sistema que asegure el cumplimiento de los marcos normativos y la homogeneidad de los criterios de registro), las limitaciones de la misma y los esfuerzos para obtener las salidas de acuerdo a los criterios establecidos por el MEFP 2014, suponen la realización de ajustes y estimaciones que inciden en su precisión.

Como se desprende de lo señalado -que es meramente indicativo- todo este análisis demanda una gran cantidad de recursos humanos y tiempo, repercutiendo en la oportunidad, ya que, a la demora en la obtención de la información contable (60 días, aproximadamente) se debe agregar el tiempo de análisis y procesamiento.

3.4. Productos Generados

Las principales salidas que en la actualidad se generan son:

- EFP MEFP 1986: estadísticas anuales, Balance Fiscal (en caja modificada)

- EFP MEFP 2014: estadísticas Trimestrales (a partir de 2021) y Anuales), de las cuales se derivan el Cuestionario Anual de Estadísticas de Finanzas Públicas (CAEFP), se remite al FMI y se utiliza como fuente de información)

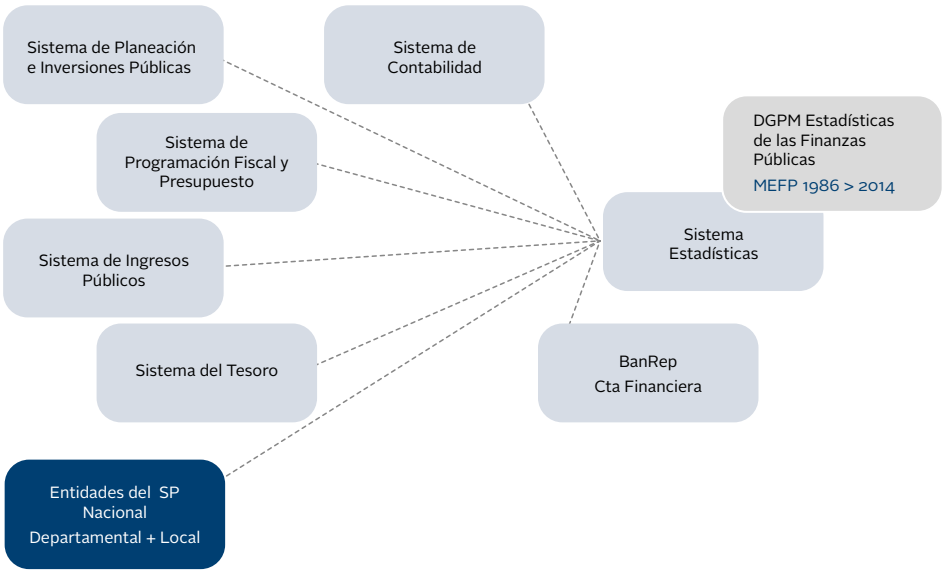
La importancia de las EFP para la GFP es más que evidente. La formulación y evaluación de la política fiscal y macroeconómica requieren de información de calidad, oportuna y fiable, lo que refuerza la importancia de contar con un sistema integrado, armonizado en sus fundamentos teórico-conceptuales, para que la información de base resulte suficiente y útil para el principal usuario, que es el subsistema de programación fiscal.

3.5. Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP

Según se desprende de lo comentado, la integración actual de la GFP -prácticamente inexistente- genera limitaciones y fragmentaciones en la información, insumo base para el SEFP. Actualmente, cada uno de los sistemas de la GFP -operando según sus propios criterios- provee información de base para la generación de las EFP (ver punto 3.3.2.), quedando a cargo de la SPF la tarea de investigar, analizar, validar, procesar, reclasificar y completar dicha información a fin de procurar el cumplimiento de ciertos mínimos requisitos de fiabilidad y calidad.

En el subcapítulo correspondiente al Subsistema de Programación Fiscal, en el punto 3 se presenta un detalle de las relaciones funcionales actuales.

Figura 8. Integración de las EFP con los sistemas de la GFP – Situación actual



Fuente: Elaboración propia

Aunque se ha estado trabajando en la vinculación de clasificaciones y criterios de la información producida por los diversos sistemas, al no existir una visión integradora ni la armonización conceptual requerida, solo se han detectado relaciones entre datos puntuales y específicos, que constantemente se han de revisar para evitar nuevas distorsiones. No es factible, por lo tanto, hablar de integración, sino de análisis pormenorizados para establecer relaciones, detectar inconsistencias e idear soluciones particulares para salvarlas, lo que se hace por fuera del sistema.

Parte importante de la labor de la SPF y de la CIEFP ha sido elaborar una serie de instrumentos para aproximarse a los lineamientos internacionales (informes, requerimientos, tablas de homologación, relación o equivalencia que permiten vincular las clasificaciones, contables, presupuestarias y fiscales existentes, desarrollar ejercicios de tablas puente donde se determinan las diferencias entre las metodologías del SCN 2008 y MEFP 2014).

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

En este apartado se presentan, las fortalezas y capacidades que permitirán afrontar las debilidades detectadas adoptando las reformas que se proponen, a fin de definir un SEFP consistente con los estándares internacionales y con las necesidades de información de la GFP.

Podrá observarse que, dado que ambos subsistemas del SE (SEESP y SEFP), son usuarios de la información procesada y generada en el ámbito del SIGFP, comparten algunas de las debilidades y coinciden en las propuestas de reforma tendientes a su superación.

4.1. Fortalezas

4.1.1. Profesionalidad

Resulta evidente la profesionalidad demostrada por los funcionarios, de planta y contratistas de la SPF que, con seriedad y responsabilidad, han conseguido la generación regular de las EFP de manera confiable, desarrollando metodologías y técnicas de trabajo que permiten lograr resultados de calidad.

La aplicación de las metodologías de los respectivos MEFP, en un contexto en que la información de base es de muy acotada calidad, y los recursos tecnológicos son escasos, ha constituido un verdadero desafío que ha sido afrontado con profesionalidad.

La solidez conceptual también se evidencia en los estudios realizados, las aportaciones a otros sectores y en los resultados obtenidos.

4.1.2. Experiencia

La consistente experiencia desarrollada se evidencia en el *know how* adquirido por el personal de los grupos de trabajo, aun cuando los dedicados a la OE EFBD MEFP 2014, son contratistas. Los aprendizajes derivados de esta experiencia no pueden desaprovecharse, sobre todo considerando que esta metodología es la que debe consolidarse.

Una larga y rica experiencia en la compilación de la información, su análisis, la capacidad de solventar obstáculos de todo tipo ideando procedimientos y vías alternativas para optimizar la calidad de la información, deviene en una gran capacidad para detectar y solventar las carencias de la información de base y de la falta de un sistema formal e integrado.

4.1.3. Proactividad: Avances y Progresos recientes

Desde hace ya varios años, la SPF dependiente de la DGPM ha llevado a cabo un constante proceso de mejoramiento que ha devenido en avances significativos en la calidad de la información.

A la profesionalidad y experiencia se ha sumado una actitud proactiva que ha conducido a una serie de estudios y análisis y a una activa interacción con otras áreas de la GFP a fin de generar el marco necesario para facilitar acciones concretas para mejorar la calidad de la información de las EFP.

4.1.4. Visión integradora

Su rol como usuarios de la información provista por los restantes sistemas de la GFP, unido a la seriedad con que se ha trabajado y la extensa experiencia acumulada ha permitido a los profesionales y técnicos adquirir una gran claridad sobre la interrelación de los sistemas, sus discrepancias conceptuales y sus consecuencias en materia de información, desarrollando así una gran capacidad analítica y a la vez una visión de conjunto, integradora.

Se han generado numerosos documentos identificando las limitaciones de la información de base y proponiendo soluciones fundadas en criterios metodológicos basados en estándares internacionales, lo cual demuestra, también la integración de las cualidades y fortalezas de los integrantes de estos grupos de trabajo.

4.2. Debilidades

En general, según se advierte, aunque ciertas vulnerabilidades importantes derivan de la no existencia formal de un SEFP y de los criterios dispares de los sistemas de la GFP (que afectan la calidad y consistencia de la información de base), puede concluirse que ellas son una manifestación de las debilidades generales de la GFP, que repercuten en el SE en su conjunto (por lo que se aprecia que ambos subsistemas comparten muchas de las vulnerabilidades y las consecuentes propuestas de reforma).

Por ese motivo, las principales vulnerabilidades detectadas se ordenan según el origen, indicándose en cada caso sus consecuencias. Más adelante se proponen las reformas necesarias para superarlas, que supondrán un significativo beneficio, no solo para el SEFP, sino para la GFP en su conjunto.

4.2.1. Debilidades relativas al Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas

4.2.1.1. SEFP: falta de una clara definición y rol en la GFP

Aunque la importancia del SEFP para una adecuada y eficiente GFP es esencial, se advierte que no existe una clara definición del SEFP, su rol, relevancia, atribuciones y competencias, con las siguientes consecuencias:

- No existe una gobernanza clara en materia de información fiscal: son varias las entidades que participan en la generación de lo que denominan información fiscal, que, en la mayoría de los casos no responden a estándares internacionales sino a sus propios criterios metodológicos y conceptuales.
- Debilita su funcionamiento y eficiencia, ya que se multiplican las tareas de compilación, recargando a las entidades, y empleándose gran cantidad de recursos (tiempo y personal afectado).
- Repercute desfavorablemente en la generación de información de las EFP que es de vital importancia para la GFP, ya que, como se ha advertido, la calidad de la información de base es limitada, y aunque se realizan esfuerzos para su optimización, las limitaciones persisten. Por otra parte, la cantidad y disparidad de informes reduce la transparencia de la gestión.
- Se generan confusiones funcionales, conceptuales y terminológicas que derivan en discrepancias en la información generada, falta de armonización de criterios, superposición. Relacionado con lo anterior, conviven definiciones dispares para conceptos similares (por ejemplo: información fiscal, estadísticas fiscales, o la propia definición de sector público).

4.2.1.2. Debilidad Institucional

Derivado de lo anterior, aunque las funciones de la DGPM en materia de generación de las EFP se encuentran respaldadas legalmente (Decreto 848 de 2019), en la actualidad (2021) los grupos internos de trabajo que se encargan de la generación (entre otras tareas) de las EFP no se encuentran formalmente respaldados en una estructura organizacional. De hecho, tal como se señalara, los responsables de la OE EFBD son -en su gran mayoría- contratistas. Además, en muchos casos, no sólo trabajan en la elaboración de las EFP, sino que realizan otras tareas relativas a las Subdirecciones de la DGPM.

Estas carencias organizativas -al menos desde un punto de vista formal- que se originan y manifiestan en la ausencia de una estructura organizacional formal de una unidad dedicada exclusivamente a la generación de las EFP, restringen aún más la gobernanza del sistema y constituyen una fuente de debilidad institucional importante.

4.2.1.3. Sistema no formal, no integrado con la GFP

No existe un sistema formal, integrado, seguro para la generación de las EFP. Las EFP se generan a partir de información de calidad limitada y mediante procesos de bajo nivel tecnológico.

Las validaciones de entrada son rudimentarias, se detectan serios problemas de fiabilidad, e integridad. Muchos de los procedimientos, como se ha visto en el punto 3, son casi artesanales, manuales y se realizan ajustes fundados en información no fehaciente (llamadas, archivos planos, información verbal).

La disponibilidad de la información es limitada y sujeta a discrecionalidad de los responsables (por ejemplo, la información contable que solo se limita a saldos y algunos otros flujos económicos). También, en cuando a oportunidad, se depende de los tiempos de terceros. Y, aunque se realizan serios esfuerzos para asegurar su consistencia, no deja de tratarse de un procesamiento inseguro (macros de Excel) sobre información de base relativamente fehaciente.

4.2.1.4. Heterogeneidad en las clasificaciones e información del SP

Diversidad de clasificaciones y definiciones de sectores institucionales

Si bien se han realizado importantes avances en este sentido (el CUIN constituye un ejemplo significativo) aún persisten diferentes clasificaciones que se superponen, algunas sin un sólido fundamento conceptual, y que no están armonizadas, lo que origina confusiones. Por ejemplo, actualmente se utilizan varias clasificaciones sectoriales institucionales superpuestas no armonizadas (Clasificación Sectorial -Presupuesto-, CUIN) y definiciones del SP (SP modelado, etc.) que no responden estrictamente a criterios económicos ni fiscales, sino que son la mejor solución alcanzada para subsanar las carencias informativas.

La rigurosa y homogénea delimitación del SP y sus subsectores es un elemento fundamental para la elaboración adecuada de las EFP y para la correcta formulación y seguimiento de las políticas relacionadas con la GFP. Asimismo, una adecuada delimitación

de los restantes SI que participan en las transacciones con dicho sector, también es necesaria, y ha de ser homogénea en todos los sistemas de la GFP.

Información Heterogénea del resto del SP

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las EFP.

Esto dificulta la obtención de información de base idónea para la generación de las EFP del SP (y también de las cuentas económicas).

4.2.2. Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP

Como se ha comentado, el SEFP es *usuario estratégico* de la información del SIGFP, ya que la información de las EFP es una de las principales salidas del sistema y es un insumo básico para las autoridades a la hora de formular y evaluar políticas fiscales y económicas. Por eso, es esencial la alineación conceptual y metodológica de los sistemas que integran la GFP.

La falta de alineación actual se manifiesta en ciertos aspectos de diferentes sistemas cuyos fundamentos conceptuales, o las diversas metodologías empleadas en materia de registro, o la deficiente o inexistente vinculación entre sistemas, genera obstáculos a la hora de generar las EFP. En este apartado se señalan algunas de las principales debilidades detectadas en los restantes sistemas, proveedores de información, desde la perspectiva de cómo afectan al SEFP, y que fueron introducidas en el punto 3

4.2.2.1. Sistemas de cuentas de la GFP no armonizados

En general, los clasificadores de los distintos sistemas de la GFP no se encuentran -en su concepción- armonizados con estándares internacionales (SCN 2008, MEFP 2014, Estadísticas de la Deuda del SP, y familia de clasificaciones CPC, UNSPSC, entre otros). Lo anterior, además de ser una clara manifestación del grado de desvinculación del sistema actual de los estándares internacionales, evidencia la desintegración de los sistemas de la GFP. Dificulta las tareas de compilación de las EFP ya que la identificación de la naturaleza económica de los flujos se ve distorsionada.

4.2.2.2. Formación de capital y otros activos

En la actualidad dos debilidades afectan la información relativa a la formación de capital, uno de los componentes más importantes y estratégicos de la política fiscal y económica.

Por un lado, las clasificaciones presupuestales no permiten una clara diferenciación de actividades corrientes y de capital. Por otro lado, la ejecución del presupuesto de inversiones no refleja el objeto del gasto debidamente (recién el 2021 se ha comenzado a registrar la ejecución con esta apertura). Además, la relación de bienes y servicios demandados (formulación de presupuesto), consumido o invertidos (ejecución del pre-

supuesto), no está plenamente armonizados con los sistemas de compras, de gestión de bienes e inventario y el sistema de contabilidad.

Todo esto dificulta la determinación precisa de la formación de capital, tanto la prevista como la ejecutada.

4.2.2.3. Registro presupuestal y contable no armonizados ni sistematizados

La falta de armonía entre clasificaciones presupuestales y contables y la ausencia de registro contable unívoco y sistemático de las operaciones presupuestales genera inseguridad y falta de homogeneidad en el tratamiento contable de las operaciones, lo cual distorsiona la naturaleza de los flujos y afecta la transparencia de la información.

4.2.2.4. Criterios de consolidación presupuestal y contable no alineados

Se advierte que las normas para la consolidación presupuestal y contable no están armonizadas con los lineamentos establecidos por el FMI en los Manuales emitidos[19]. Los clasificadores y el PGC no ofrecen una desagregación que facilite la identificación de los flujos, ni tampoco unas normas claras respecto a la identificación de flujos consolidables, su categorización y tratamiento.

Además, el PGN, los estados que produce la CGN y los que emite la CGR (Contraloría General de la República), se consolidan con criterios dispares, generando distorsiones en cuanto a la transparencia de la información.

4.2.2.5. Definición no ajustada de la Entidad Contable Pública

La definición actual no se condice con los criterios del MEFP 2014, armonizado con el SCN 2008 en lo relativo a unidades y sectores institucionales, lo que dificulta la correcta delimitación del Gobierno Central, generándose distorsiones importantes que afectan tanto a la determinación de activos y pasivos como a la consolidación, duplicándose operaciones y quedando muchas sin consolidar, lo que afecta a la magnitud de las cifras consolidadas y, en consecuencia, a la calidad y transparencia de la información.

4.2.2.6. Catálogo General de Cuentas (CGC) no armonizado

Se observa que el CGC no está armonizado con el MEFP 2014, ni con el SCN, lo que dificulta y distorsiona la identificación de los flujos, presentándose casos de cuentas contables que requieren una definición más precisa (por ejemplo, la cuenta asociada a Medio ambiente y Licencias) y otras que requieren mayor desagregación (subsidios y donaciones reúnen flujos de diversa naturaleza).

4.2.2.7. Criterios contables de registro y valoración no alineados

Por un lado, en especial en los casos de activos financieros y pasivos, los criterios de valoración no se encuentran totalmente armonizados con los lineamientos del MEFP

19 FMI (2004)

2014, detectándose casos en que los lineamientos son ambiguos, dejándose margen a la discrecionalidad, por lo que el tratamiento contable no es homogéneo, ni tampoco es transparente, ya que no queda reflejado el criterio de valoración utilizado.

4.2.2.8. Deficiente calidad de las notas a los estados contables

Si bien existe una amplia normativa del sistema de contabilidad, no existen mecanismos sistemáticos que permitan vigilar y asegurar su cumplimiento, ni procedimientos para evidenciar el tratamiento contable adoptado, criterios, valores de referencia, etc. Todo esto afecta la fiabilidad de las cifras, y, por ende, la calidad de las EFP y la transparencia de la gestión.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

Las propuestas que se presentan corresponden a alternativas para solventar las debilidades señaladas, previamente. Las reformas inherentes al SEFP se desarrollan más extensamente en tanto que, para aquellas relacionadas con otros sistemas, se comenta su importancia en cuanto a su incidencia en el SEFP, pudiendo encontrarse en el capítulo respectivo la información específica sobre la reforma propuesta.

4.3.1. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEFP

4.3.1.1. SEFP: definición y rol en la GFP

En general, se requiere revisar en detalle la normativa existente en materia de atribución de funciones a las diferentes entidades que participan en la política fiscal y proponer las modificaciones que permitan darle un orden coherente al conjunto.

En el marco normativo de la GFP y del SIGFP -en particular-, se propone definir el SEFP, sus competencias, organización, órgano central, atribuciones y responsabilidades, estableciendo los alcances del sistema, sus relaciones con los restantes sistemas de la GFP, en concordancia con lo señalado -esencialmente- en el punto 2 del presente subcapítulo, contemplando los aspectos:

- Definición
- Relevancia
- Elementos básicos del Sistema
  - Elementos Normativos
  - Elementos Organizativos
  - Elementos Técnicos y Conceptuales
- Instrumentos y Productos

Este marco da entidad al SEFP, asegura su gobernanza en materia de EFP y sienta las bases para dotar de mayor transparencia y claridad a los temas vinculados a las EFP, y a la información de la GFP.

4.3.1.2. Organización Institucional

Formalizar mediante la norma correspondiente (Decreto) la creación de la Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM, como órgano central del SEFP, con funciones, atribuciones y una planta permanente definidas claramente, en concordancia con lo señalado en el punto 2.2. Elementos organizativos.

Esta Subdirección se dedicaría exclusivamente a la producción de información cuantitativa de las EFP, siendo proveedora de informes fiscales y proyecciones a las áreas encargadas de la formulación y evaluación de políticas fiscales y económicas.

De esta manera, además de fortalecer institucionalmente a la subdirección, se podrá capitalizar la experiencia y profesionalidad adquiridas (fortalezas) y asegurar la independencia funcional y la dedicación y especialización de los funcionarios y avanzar consolidando los avances realizados.

4.3.1.3. SEFP como sistema formal, integrado

La implementación del SEFP fundado en los criterios metodológicos, clasificaciones y salidas indicados en el MEFP 2014, tal como se define en el punto 2.3. de este documento, crearía el marco para el desarrollo de un sistema formal para la captación y procesamiento de datos para la obtención de las EFP de calidad.

Además, es menester conceder los permisos asignados para ciertas tareas de acuerdo a lo que se establezca en la normativa, a fin de que la integración y el acceso a la información resulten fluidos y oportunos.

En el Anexo 2 se presentan las clasificaciones (Tablas 2a) necesarias para la elaboración de las salidas (Tablas 2b) previstas en el MEFP 2014, según se detalla:

Clasificaciones básicas del SEFP Tablas 2a
Clasificación del Ingreso
Clasificación del Gasto
Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos
Clasificaciones de la contraparte de las transacciones y posiciones de saldos de activos financieros y pasivos por sector institucional
Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda
Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos

Salidas del SEFP Tablas 2b
Estado de operaciones
Estado de fuentes y usos del efectivo
Estado de otros flujos económicos
Balance
Clasificación de las partidas informativas del balance
Estado del total de variaciones del patrimonio neto
Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de la Seguridad Social futuras

Esto permitirá obtener las EFP de manera sistemática, consistente con los criterios internacionales adaptadas a Colombia -en los casos que corresponda-, a la vez que incrementará significativamente la eficiencia tanto de la DGPM como de la GFP en su totalidad, contribuyendo a una mejor gestión por parte de autoridades.

4.3.1.4. SP: clasificaciones e información armonizadas

Clasificación Económica Institucional (CESI)

Se propone adoptar la Clasificación Económica Institucional, coherente con lo señalado en el Capítulo I, la cual es aplicable a todos los SI y para todas las transacciones que se realicen en el ámbito de la GFP, fundado en criterios económicos del SCN 2008, de uso común para todos los sistemas integrantes de la GFP. De esta manera, se contará con una definición homogénea de SI y UI que delimite el universo de entidades que conforman el SP y su sectorización, así como la adecuada categorización de las contrapartes (unidades del resto de la economía).

La CESI es de enfoque económico y puede diferir de ciertas categorizaciones administrativas o jurídicas, que pueden mantenerse para sus fines pertinentes (por ejemplo: el PGN, o la elaboración de los estados contables por parte de la CGN) siempre que exista un fundamento legal. De esta manera, se asegura a una definición armonizada de los elementos institucionales de los sistemas integrantes de la GFP.

Esta Clasificación, netamente institucional y homogénea para los tres niveles de gobierno, se integra al sistema de clasificaciones del la GFP permitiendo identificar los atributos relevantes de las entidades, y los flujos y saldos correspondientes (por ejemplo, originados en el presupuesto, o no).

Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento para el SPNF

La instrumentación formal de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), facilita la captación de información económica y fiscal de las entidades del SP permitiendo satisfacer las necesidades de información del SEFP y del SEESP, de manera homogénea, simplificando procesos, sistematizando y haciendo más eficiente la captura. Además, es un estado cuya estructura posibilita analizar la consistencia de la información de la gestión,

reduciendo la carga de trabajo para las entidades generadoras, quienes podrán dedicar recursos al análisis de la calidad de la información, contando, además, con un estado útil para analizar la propia gestión fiscal y financiera y la toma de decisiones. Esto redunda en una mejora sustancial en la calidad de la información de base, y en una disminución importante de la carga de trabajo para las entidades receptoras (DGPM en este caso).

En el Apéndice se presenta la estructura de la CAIF para entidades de los diversos sectores del SP.

4.3.2. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP

4.3.2.1. Armonización de los Sistemas de Clasificadores de la GFP

Se propone la racionalización y armonización estructural y conceptual (no la mera vinculación) de los clasificadores presupuestales, de ingresos, gastos, inversiones, activos financieros y pasivos, y de todos los sistemas (esenciales y de soporte) de la GFP con los lineamientos del MEFP 2014, armonizado con el SCN 2008, y con los restantes sistemas del SECM. Esto no solo redundaría en una mejora sustancial en el proceso de análisis de la información, sino que, además, incrementará significativamente la transparencia de la información, situará a los distintos sistemas en un contexto y un lenguaje compatible, facilitando los análisis de consistencia y mejorando la calidad de la información de la GFP.

Además, se propone que entre los clasificadores presupuestarios se incluyan aquellos necesarios para la correcta identificación de activos financieros y pasivos, según su tipo, moneda y sector de la contraparte.

En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.2. Información sobre la formación de capital, prevista y realizada

A efectos de lograr información fiable y de importancia sobre la formación de capital, es menester que el presupuesto de inversiones:

- Identifique clara y unívocamente las actividades de tipo corriente (mantenimiento, gastos de consumo, por ejemplo) de aquellas vinculadas a la formación de capital (inversiones, construcciones, mejoras, etc.)
- Se formule y ejecute con el mayor grado de desagregación posible, sobre todo en lo que al objeto del gasto corresponde, estando esta clasificación en armonía con la Clasificación Central de Productos (CPC).

En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.3. Momentos de registro: definición, implementación y articulación del devengo presupuestal y contable

En lo concerniente al SEFP, se propone establecer con precisión el momento del devengo y pago de gastos, y de devengo y recaudo de ingresos, presupuestal y contable, asegurando su consistencia en ambos sistemas, y estableciendo -además- criterios pre-

cisos para su aplicación sistemática y la generación de los registros presupuestales y contables pertinentes. En los Capítulos III, Subsistema de Presupuesto, y VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.4. Registro presupuestal y contable: armonización

Armonizar los clasificadores presupuestales y contables para así posibilitar el registro contable automático unívoco de las operaciones presupuestales en los momentos pertinentes, en tiempo real. Esto redundará en mayor transparencia y una mejora significativa en la calidad y oportunidad de la información. En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, y en el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.5. Consolidación presupuestal y contable: armonización

Establecer pautas de consolidación homogéneas en todos los sistemas, fundadas en los lineamientos del FMI en la materia[20] para lograr consistencia en la información y una correcta determinación de la actividad del SP y de su impacto económico. En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, y en el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.6. Definición de Entidad Contable Pública

Definir la Entidad Contable Pública de acuerdo con los criterios internacionales vigentes en la materia (SCN 2008, MEFP 2014, NICSP), lo que contribuirá a la correcta delimitación del alcance de la administración centralizada y descentralizada y redundará en la correcta exposición de la actividad económica y financiera gubernamental. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.7. Catálogo General Contable (CGC): armonización

Racionalizar el CGC, armonizándolo estructural y conceptualmente con el MEFP 2014 y el SCN 2008 a fin de establecer criterios homogéneos de clasificación de flujos y stocks, y facilitar la gestión de nuevas clasificaciones que eventualmente se requieran. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.8. Criterios contables de registro y valoración: armonización

Armonizar los criterios de registro y valoración con el MEFP 2014, estableciendo una normativa taxativa sobre su metodología de aplicación y de información por parte de las entidades en caso de no cumplir los criterios propuestos. De esta manera se logrará un tratamiento uniforme y mayor transparencia. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.9. Calidad de la información contable: optimización

En general, se propone que la normativa contable se vea plasmada en una metodología taxativa, de aplicación concreta que asegure el tratamiento homogéneo de las operaciones o eventos que se registran o exponen. Además, prever mecanismos sistemáticos

20 FMI (2001) MEFP 2001 - Material suplementario – Consolidación del sector gobierno general y Consolidación de las estadísticas del sector público no financiero – Fondo Monetario Internacional

para captar la metodología de registro y valoración. Todo esto conlleva a un tratamiento uniforme, mayor calidad de la información y transparencia en la gestión. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

4.3.2.10. Procesos

Como consecuencia de lo anterior, a continuación se presentan los procesos previstos para la obtención de las salidas del SEFP a partir de la información de base contable registrada en el SIGFP e información producida por entidades del SP.

Macroproceso Generación de las EFP

Procesos:

- Compilación de información Presupuestal
- Compilación de información contable analítica de entidades públicas
- Control de Integridad y Consistencia de la información recibida
- Generación de las EFP preliminares
- Consolidación del SP - Obtención de las EFP del SPC

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Compilación de información presupuestal analítica Incorporación al SEFP de la información presupuestal financiera y física analítica	Ejecución Presupuestal Financiera Presupuesto aprobado actualizado	Ejecución Presupuestal del SP
Compilación de información contable analítica de las entidades del SP Incorporación del SEFP de información contable analítica de las entidades del SP	Balance de Sumas y Saldos Cuenta AIF ED Nacionales Cuenta AIF SPNF Cuenta AIF SPF Cuenta AIF ET Pagos de amortizaciones e intereses Financiamiento obtenido Medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías) Fuentes y aplicaciones financieras analítico Flujos del Tesoro analítico BR Información analítica de cuentas públicas Recaudación Tributaria y aduanera analítica	Información contable financiera del SP

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Control de Integridad y Consistencia de la información recibida Análisis de integridad y consistencia de la información recibida, asegurándose su integridad, consistencia interna, coherencia presupuestal -contable y coherencia con información previa.	Ejecución Presupuestal del SP Información contable Financiera del SP Ajustes manuales información complementaria	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada
Generación de las EFP preliminares Obtención de las salidas preliminares de EFP en clasificaciones y formatos del MEFP 2014.	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada	Estado de operaciones Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos Balance Estado del total de variaciones del patrimonio neto Estado preliminar resumido de pasivos contingentes Cuenta de ahorro inversión financiamiento
Consolidación del SP Consolidación de las operaciones y/o flujos intra SP a fin de obtener los estados consolidados del SP.	Estado de operaciones Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos Balance Estado del total de variaciones del patrimonio neto Estado preliminar resumido de pasivos contingentes Cuenta de ahorro inversión financiamiento Ejecución Presupuestal del SP analítica Información contable Financiera del SP analítica Ajustes manuales información complementaria Registros de Consolidación	Estado de operaciones del SPC Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos del SPC Balance del SPC Estado del total de variaciones del patrimonio neto del SPC Estado preliminar resumido de pasivos contingentes del SPC Cuenta de ahorro inversión financiamiento del SPC

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Apéndice

Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento

Tabla de contenido

VC

1. ASPECTOS GENERALES 491

1.1. Definición 491

1.2. Objetivo 491

1.3. Fundamentos Teóricos y Fuentes de Información. 491

1.4. Características y Utilidad 492

1.4.1. Características. 492

1.4.2. Utilidad: usos y usuarios. 492

2. 2. ELEMENTOS BÁSICOS 493

2.1. Estructura Básica 493

2.2. Diferentes Modelos: Alcance Institucional y Resultados 494

2.3. Clasificaciones 497

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS 498

3.1. Criterios / Alternativas 498

3.1.1. Alcance Institucional / Sectorial 498

3.1.2. Flujos / Transacciones 498

3.1.3. Momentos (Bases) de Registro 499

3.2. Integración de los Sistemas de Cuentas del SIGFP Presupuesto Contabilidad 500

4. CONCLUSIONES 501

1. ASPECTOS GENERALES

En ese apéndice se describe sintéticamente la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), propuesta en el Capítulo V y de aplicación en la GFP, tanto para el análisis de la información de la gestión, como para la compilación de información de las entidades del SPNF con un enfoque económico.

1.1. Definición

La CAIF es un estado básico y central de la GFP y, por lo tanto, del SIGFP. Es un estado financiero, que presenta la totalidad de los flujos correspondientes a ingresos[1] (o fuentes) y egresos (o aplicaciones) de un periodo, dispuestos de acuerdo con criterios económicos y fiscales. Puede considerarse como la adecuación de un estado de fuentes y usos, orientado especialmente a la actividad económica del SPNF.

1.2. Objetivo

El propósito esencial de la CAIF es para facilitar el análisis económico y fiscal de la gestión, exponiendo ordenada y consistentemente los flujos financieros, identificando los principales elementos, mostrando su impacto económico y los distintos niveles de resultado, evidenciando los componentes de la gestión que contribuyen a los grandes agregados económicos y los resultados de política fiscal

Más adelante se verá que, más allá de su objetivo primario, resulta de suma utilidad para diversos fines (epígrafe 1.4).

1.3. Fundamentos Teóricos y Fuentes de Información

Fundado en los principios teóricos y clasificaciones del SCN 2008, incorpora criterios de exposición de las EFP, así como algunas de las más relevantes definiciones de "resultado" que surgen de ese sistema, basándose en principios de la teoría contable que aseguran su consistencia.

La clasificación económica de los flujos (CEF) que se comenta en el punto 2.3 es un instrumento esencial para la obtención de la CAIF. Esta clasificación recoge los elementos básicos del SCN, organizándolos de manera de acercarlos al análisis fiscal. Su estructura evidencia los elementos que contribuyen a la determinación de los resultados de la gestión según su impacto económico (corriente o de capital), y visualizar el financiamiento (variaciones de activos financieros y pasivos).

En cuanto a las fuentes de información, son los registros administrativos relativos al registro de la ejecución del presupuesto y los registros contables (en especial la Balanza de Comprobación de sumas y saldos) de las entidades las fuentes primarias de los datos.

1 En el presente documento se utilizan indistintamente las expresiones "Recursos Corrientes" e "Ingresos Corrientes", ambas con el mismo alcance.

1.4. Características y Utilidad

1.4.1. Características

Coherencia conceptual: al integrar elementos económicos, fiscales, contables y presupuestarios permite una vinculación con el SCN, con las EFP y con los estados contables patrimoniales; resultando su estructura especialmente adecuada para analizar la gestión y su impacto de manera integral.

Consistencia interna: su estructura y coherencia interna -integrando todos los flujos- asegura que el resultado de la gestión sea equivalente al financiamiento, definido como la variación neta de activos financieros y pasivos, fuentes y aplicaciones financieras).

Flexibilidad: manteniendo la consistencia lógica de los datos considerados para determinar adecuadamente los resultados, su versatilidad permite su adaptación a :

- Alcance institucional: para una o varias entidades, o un sector.
- Temporalidad: para periodos de tiempo variables (mes, año, etc.),
- Momentos (bases) de registro: se pueden utilizar cualquier bases de registro o combinarlas (se explica más adelante).
- Fuentes de información: registros presupuestales, o contables.
- Flujos incluidos: puede delimitarse el universo de flujos considerados según los objetivos particulares.

En el apartado 3 se avanza sobre estos aspectos.

1.4.2. Utilidad: usos y usuarios

Brinda información para el análisis y evaluación de la gestión y toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión.

Por presentar la información presupuestal y contable categorizada de manera consistente con las EFP y con el SCN:

- Contribuye a la obtención de las CN y a las EFP
- Facilita el análisis fiscal y económico de la gestión
- Posibilita la compilación de información consistente de las entidades del SPNF
- Simplifica el proceso de consolidación de la información de entidades de un mismo sector/subsector.

  Aunque, seguramente, para estos dos últimos procesos, los compiladores requerirán información adicional a la contenida en estos estados, sus fundamentos y la integración del SIGFP permiten el diseño de reportes complementarios de soporte.

Por lo señalado, este estado es utilizado por:

- Autoridades responsables de la formulación y seguimiento del presupuesto y de políticas fiscales
- Responsables de las entidades, para la proyección o seguimiento de la gestión
- Analistas, investigadores, académicos, compiladores de estadísticas.
- Compiladores de estadísticas económicas y fiscales.

2. 2. ELEMENTOS BÁSICOS

2.1. Estructura Básica

Su denominación da cuenta de su estructura, que identifica los elementos que determinan el resultado de la cuenta corriente (ahorro), la inversión y el financiamiento, de acuerdo con la clasificación económica. En la figura 1 se esquematiza la estructura de la CAIF

Figura 1. CAIF estructura

CUENTA CORRIENTE	
Gastos corrientes	Recursos corrientes

CUENTA DE CAPITAL	
Gastos de capital	Recursos de capital

CUENTA DE FINANCIAMIENTO	
Aplicaciones financieras	Fuentes financieras

Cuenta Corriente: incluye los flujos relativos a la operación normal de le entidad/sector

- Recursos corrientes: tributarios y no tributarios; ingresos por ventas o de operación (para el caso de empresas); rentas de la propiedad y transferencias.
- Gastos corrientes se clasifican en: gastos de consumo del gobierno (bienes y servicios que se consumen en el periodo o cuya vida útil no excede ese lapso) o gastos de operación (similar concepto, pero referido a entes productivos); las rentas de la propiedad; las transferencias otorgadas destinadas a atender erogaciones corrientes y otros gastos.

Cuenta de Capital: distingue los tres componentes principales que contribuyen a la formación de capital:

- Inversión real que realizan los entes públicos (construcciones, compras de bienes preexistentes y variación de existencias), es decir, la contribución directa a la inversión;

- Transferencias para solventar gastos de capital (discriminadas por sectores de origen / destino), es decir, la contribución a la acumulación recibida de (recursos) u otorgada a (gastos) otros sectores;
- Inversión financiera con objetivos de política fiscal (adquisiciones o disposiciones de activos financieros fundados en dichos objetivos.

Cuenta de Financiamiento: resume el impacto patrimonial del financiamiento de la gestión, distinguiendo tres categorías homogéneas en fuentes y en aplicaciones:

- Activos financieros: Incrementos (aplicaciones) y Disminuciones (fuentes)
- Pasivos: incrementos (fuentes) y disminuciones, cancelación (aplicaciones).
- Variaciones patrimoniales

Aunque la estructura básica se mantiene, los elementos específicos que componen las cuentas y los resultados de la gestión se diferencian según el sector o subsector al que pertenecen la entidades.

2.2. Diferentes Modelos: Alcance Institucional y Resultados

En cuanto al **Alcance Institucional**, el modelo aplicable de CAIF -en el contexto del Modelo Conceptual que se desarrolla en el presente documento- diferencia:

- **CAIF para instituciones del Gobierno General:** útil para conocer los grandes conceptos y los distintos niveles de resultado.
- **CAIF para Instituciones de Seguridad Social:** en razón de sus características corresponde un modelo especial. Se contempla la captación de información aunque el análisis exhaustivo de este subsector se prevé para posteriores fases de desarrollo del modelo.
- **CAIF para instituciones de tipo empresarial:** se caracteriza porque su Cuenta Corriente muestra, por un lado, la Cuenta de explotación y, por otro, los Otros Ingresos y Gastos Corrientes).

En todos los casos la Cuenta de Capital y la Cuenta de Financiamiento son similares.

En el caso Instituciones Públicas Financieras corresponde aplicar modelos de CAIF especiales. En esta fase, se captará información mediante sus estados financieros.

Las versiones analíticas de cada uno de los modelos propuestos se presentan en el Anexo 1 al presente apéndice.

Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento – Gobierno General	Tabla 1.1
Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento – Instituciones de Seguridad Social	Tabla 1.2
Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento – Sector Público no Financiero	Tabla 1.3

Es con este mayor grado de desagregación como normalmente se la debe utilizar en materia de análisis y política fiscal, o por motivos de análisis o, por ejemplo, para fines de consolidación análisis de agregados y consolidados institucionales.

Como también los niveles de resultado, su determinación e interpretación varía, según el caso, el siguiente cuadro presenta esquemáticamente las cuentas, sus principales elementos y niveles de resultado, para cada sector/subsector:

GG	SPNF
CUENTA CORRIENTE	CUENTA CORRIENTE
RECURSOS CORRIENTES	
Impuestos	*RECURSOS CORRIENTES*
Contribuciones de la seguridad Social	*Ingresos de Explotación*
Ventas de bienes y servicios	*Rentas de la propiedad*
Rentas de la propiedad	*Transferencias corrientes recibidas*
Transferencias corrientes recibidas	*Multas y sanciones pecuniarias*
Multas y sanciones pecuniarias	*Otros ingresos corrientes*
Otros ingresos corrientes	*GASTOS CORRIENTES*
GASTOS CORRIENTES	*Gastos de Explotación*
Gastos de Consumo	*Prestaciones de la Seguridad Social (sist propios empresa)*
Prestaciones de la Seguridad Social	*Gastos de la propiedad*
Gastos de la propiedad	*Transferencias corrientes otorgadas*
Subvenciones a empresas	*Provisiones y otras Previsiones*
Transferencias corrientes otorgadas	*Otros gastos corrientes*
Provisiones y otras Previsiones	
Otros gastos corrientes	
RESULTADO CORRIENTE - AHORRO/ DESAHORRO	RESULTADO CORRIENTE - AHORRO/ DESAHORRO
	RESULTADO DE EXPLOTACIÓN

GG	SPNF
CUENTA DE CAPITAL	CUENTA DE CAPITAL
RECURSOS DE CAPITAL *Disminución de Activos Fijos* *Disminución de Activos Financieros con fines de Política* *Transferencias de Capital Recibidas* *GASTOS DE CAPITAL* *Incremento de Activos Fijos* *Incremento n de Activos Financieros con fines de Política* *Transferencias de Capital Otorgadas*	*RECURSOS DE CAPITAL* *Disminución de Activos Fijos* *Transferencias de Capital Recibidas* *GASTOS DE CAPITAL* *Incremento de Activos Fijos* *Transferencias de Capital Otorgadas*
RESULTADO FINANCIERO O RESULTADO GLOBAL	RESULTADO FINANCIERO
RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO	RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO

GG	SPNF
CUENTA FINANCIAMIENTO	CUENTA FINANCIAMIENTO
FUENTES *Disminución de Activos con fines de Liquidez* *Incremento de Pasivos* *Incremento Patrimonial* *APLICACIONES* *Incremento de Activos Financieros con fines de Liquidez* *Disminución de Pasivos* *Disminución Patrimonial*	*FUENTES* *Disminución de Activo Financieros* *Incremento de Pasivos* *Incremento Patrimonial* *APLICACIONES* *Incremento de Activos Financieros* *Disminución de Pasivos* *Disminución Patrimonial*
FINANCIAMIENTO / ENDEUDAMIENTO	FINANCIAMIENTO / PRÉSTAMO NETO

Como se ha señalado, la estructura del esquema permite la determinación sucesiva de los distintos niveles de resultado:

- **Resultado Económico / Ahorro-Desahorro de la Gestión:** la diferencia entre Recursos Corrientes y Gastos Corrientes determina el Ahorro, un resultado muy significativo, ya que constituye el saldo que se puede a financiar la formación de capital. Si los Recursos superan a los gastos, es Ahorro, en caso contario es Desahorro.
- **Resultado de Explotación:** Excedente de explotación de las entidades empresariales. Junto a al resultante de otros flujos de tipo corriente conforman la cuenta corriente de las EPNF.

- **Resultado Financiero Global (Déficit/Superávit):** es el resultante de detraer a todos los ingresos (corrientes y de capital), el total de gastos (corrientes y de capital). Si los Ingresos superan a los gastos se denomina Superávit, en caso contrario, Déficit. Se considera el resultado de la gestión fiscal, que será necesario financiar en caso de desequilibrio. Es exactamente igual en magnitud al Financiamiento, aunque de signo contario.
- **Resultado Primario:** detrayendo de los gastos el impacto de los intereses, a fin de discriminar el resultado propio del periodo considerado independientemente del efecto de la financiación de desequilibrios anteriores. Es aplicable tanto a la cuenta corriente, como al resultado global.
- **Financiamiento:** Es la diferencia entre fuentes y aplicaciones financieras, su magnitud es exactamente igual al resultado de la gestión (superávit o déficit), y explica de qué manera se financia el déficit o cómo se aplica el superávit de la gestión. Si se ha registrado un Déficit financiero Global las fuentes superan a las aplicaciones y las variaciones de los distintos componentes explican cómo se ha financiado ese desequilibrio, endeudamiento neto o una disminución de activos financieros. Cuando las Aplicaciones superan a las Fuentes, la composición de esta variación explica cómo se ha aplicado el Superávit Financiero Global obtenido (vía una disminución neta de pasivos o incremento de activos financieros).

Si bien esta es una descripción resumida de los principales niveles de resultado, pueden elaborarse otros específicos para identificar situaciones especiales que deban ser considerada a los fines de análisis fiscal o económico. Además, la correcta interpretación de los diversos niveles de resultado dependerá del alcance institucional, el universo de flujos considerados y la base de registro (ver precisiones en el punto 3.1.)

2.3. Clasificaciones

La obtención de la CAIF se basa en la Clasificación Económica de Flujos (CEF), que deriva de las clasificaciones presupuestales (por objeto del gasto y tipo de gasto, y concepto de ingresos) en el caso de operaciones de origen presupuestal, y -para el caso de operaciones de otro origen- puede obtenerse directamente del Catálogo General de Cuentas que se propone en esta modelo En consecuencia, para posibilitar que la CAIF se obtenga en tiempo real y que resulte coherente con la restantes salidas del SIGFP se requiere que la totalidad de las cuentas de los diversos sistemas que lo componen se encuentren automática y unívocamente integrados, en especial los clasificadores presupuestarios y el Catálogo General de Cuentas de la contabilidad, según corresponda.

La CEF se caracteriza por:

- Está armonizada con las EFP, el SCN y con el CGC que se propone.
- Incluye flujos (ingresos, gastos, activos y pasivos), de transacciones de diversa naturaleza (presupuestales, no presupuestales).

- Identifica la naturaleza económica de los flujos y los categoriza en consecuencia.
- Posibilita la determinación de los saldos y agregados de ambos sistemas estadísticos.
- Se ha adaptado a los diferentes tipos de unidades del SP (GG, instituciones de la seguridad social, entidades públicas no financieras.

La versión analítica de la CEF es la que se presenta en los modelos analíticos de la CAIF que se incluyen el en Anexo a este Apéndice

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se describen aquí aquellos aspectos relacionados con la obtención de la CAIF:

- por un lado, su versatilidad permite seleccionar diversas alternativas según sea la finalidad para la que se genera,
- por potra parte, se describe sintéticamente su integración con las clasificaciones presupuestales y contables, requisito indispensable para la consistencia y coherencia de los datos.

3.1. Criterios / Alternativas

3.1.1. Alcance Institucional / Sectorial

En cuanto a su alcance, la CAIF puede elaborarse para una entidad individual o agregando o consolidando sectores o subsectores institucionales (por ejemplo: administración central, entidades descentralizadas, GG, EPNF o el SP en sus distintos niveles: nacional, departamental, local. Esto posibilita la exposición de la gestión no consolidada y consolidada, mostrando la estructura de recursos y gastos de cada entidad/sector y también las relaciones intra e intersectoriales.

3.1.2. Flujos / Transacciones

Aunque en principio la CAIF puede incluir la totalidad de los flujos de un periodo, es factible, según los objetivos de análisis, limitar el universo a aquellos flujos originados en el presupuesto, incluso discriminando por fuente, programa, o moneda, o bien, solo aquellas que no se originan en el presupuesto vigente, o bien combinar y ver la totalidad de los flujos discriminando el origen

Obviamente, las fuentes de información variarán según sea el alance: los estados de ejecución del presupuesto, o la contabilidad, siendo un requisito esencial que los clasificadores, cuentas y sistemas estén perfectamente integrados.

3.1.3. Momentos (Bases) de Registro

La CAIF admite ser elaborada sobre distintas bases de registro, siempre que se respeten los criterios de coherencia pertinentes, según sea la razón y finalidad de los estados, a saber:

ALCANCE	INGRESOS / FUENTES	EGRESOS / APLICACIONES	OBJETIVO
Presupuesto	Aprobado	Aprobado	Constatar la coherencia de las proyecciones
Presupuesto Ejecución	Recaudado	Comprometido	Instancias de Ejecución del PGN
	Recaudado	Causado	Financiamiento del PGN
	Recaudado	Pagado	Flujos de efectivo, impacto financiero
Empresas	Devengo	Devengo	Compilación de información para SCN y EFP. Ejecución e impacto económico
	Recaudado	Pagado	Compilación de información para SCN y EFP. Flujos de efectivo, impacto financiero

Los anteriores son ejemplos indicativos, pudiendo seleccionarse y combinarse momentos, según sean las necesidades analíticas. Es factible presentar la información en base aprobado o apropiado, base devengo, base caja, o -como se ha indicado- combinar dos criterios (por ejemplo: ingresos en base caja y egresos en base devengo).

Cada metodología, con sus ventajas y desventajas, supone una diferente interpretación del resultado y de su incidencia financiera.

Cuando la CAIF se prepara con "Base Devengo", sus cuentas reflejarán los ingresos y erogaciones devengados, tal como se definieron a los momentos contables respectivos. Determinar el resultado en base devengo permite asignar a cada período los flujos de ingresos y gastos según su impacto económico en términos de riqueza, aunque la utilidad de este indicador dependerá del índice de cobrabilidad de los activos.

Elaborar la CAIF con "Base en Flujo de Efectivo" o "Base caja", sus cuentas reflejarán los conceptos de fuentes y aplicaciones que motivaron movimientos de efectivo en las instituciones o en el conjunto institucional informado, con el propósito de evaluar el comportamiento de la liquidez. El efectivo se refiere al efectivo disponible (billetes y monedas y a los depósitos a la vista en un banco u otra institución financiera) y a los equivalentes del efectivo (inversiones sumamente líquidas que pueden convertirse con facilidad en efectivo disponible. La información con "base caja" no considera cuentas que por su naturaleza no motivan entradas o salidas de "efectivo" (por ejemplo: variación de existencias, depreciación y amortización -consumo de capital fijo-, previsiones, provisiones, etc., así como las variaciones de los saldos de sus respectivas contracuentas) ni otras transacciones no monetarias tales como las realizadas mediante el trueque o en especie. El resultado determinado en base caja permite apreciar el impacto en cuanto a movimiento de fondos, independientemente del ejercicio de origen de los derechos y

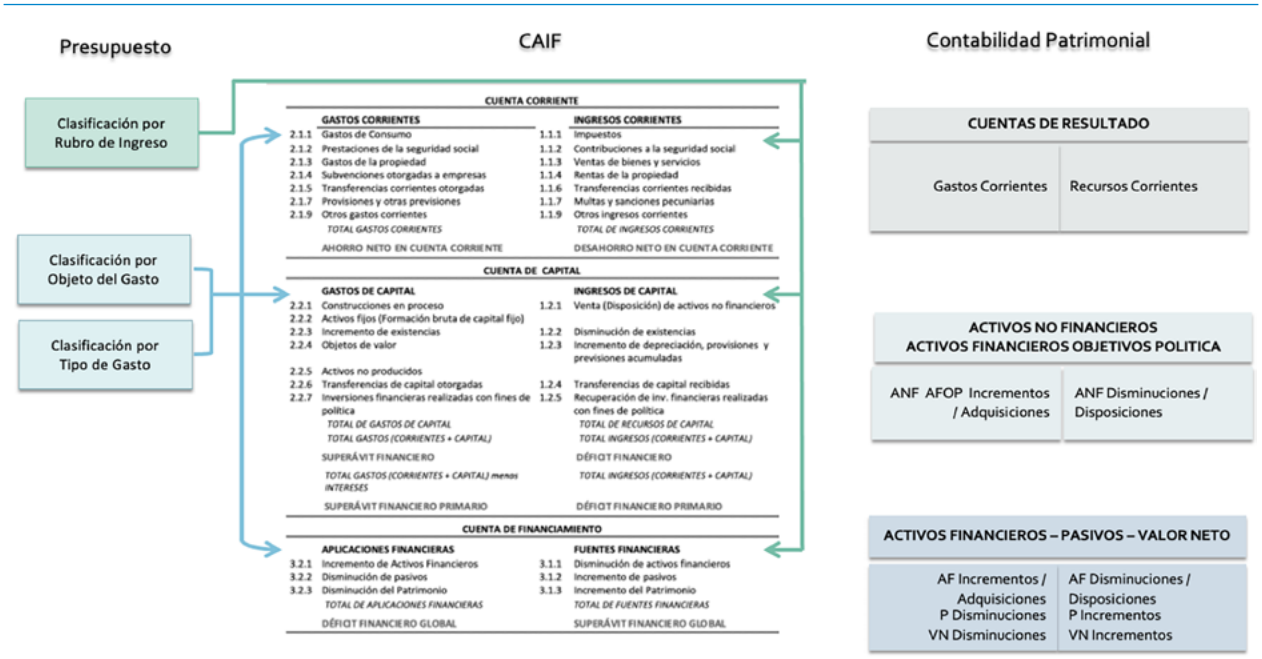
obligaciones que dieron lugar a esos flujos, pero no da cuenta de las obligaciones pendientes de pago existentes a la fecha de corte.

También es posible combinar bases de registro, y utilizar una "Base Mixta", por ejemplo: ingresos percibidos (Base Caja) y los gastos devengados (Base Devengado). Esta modalidad de CAIF, en el caso de las instituciones públicas que conforman el Gobierno General, es la más apropiada para su utilización en materia de análisis y toma de decisiones en materia de política fiscal. En la medida que el resultado financiero de la misma, muestre equilibrio o superávit financiero, asegura disponer de efectivo en la tesorería para atender las obligaciones de pago asumidas durante el período anterior en tiempo y forma.

3.2. Integración de los Sistemas de Cuentas del SIGFP Presupuesto Contabilidad

La CEF puede derivarse de las clasificaciones presupuestales (flujos presupuestales) como del CGC (flujos no presupuestales), siendo un requisito imprescindible la armonización de conceptos y criterios de los sistemas de la GFP, en especial, Presupuesto y Contabilidad.

Figura 2. CAIF relaciones con clasificaciones presupuestales y cuentas contables



Fuente: Elaboración propia

4. CONCLUSIONES

Según se aprecia, la CAIF es un estado financiero que por su estructura, coherencia y versatilidad es apto para múltiples finalidades.

Se deriva de las clasificaciones preexistentes y su lógica permite verificar la consistencia de la información contenida.

Por ello, aunque en este caso se propone como un estado para compilar información de entidades del GG y del resto del SPNF, de manera sistemática y útil para la elaboración de las CN y de las EFP, es un estado que resulta de suma utilidad para los responsables de la gestión, su evaluación y toma de decisiones.

V

SISTEMA DE ESTADÍSTICAS

Tabla de contenido

V

1. Introducción 301

2. Definición, Objetivos, Alcance y Componentes. 301

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describen los fundamentos, alcances y características del Sistema de Estadísticas (SE) en el marco del SIGFP, incluyéndose además, el Apéndice, en el que se presenta la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), un estado financiero que integra criterios económicos, fiscales y contables, de suma utilidad, tanto para el análisis de la gestión como para captar información de las entidades integrantes del SP.

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES

A diferencia de la situación actual, el SE es concebido con una visión sistémica, integradora y coherente, tanto internamente como en relación al SIGFP y alineado con los estándares internacionales en materia de información estadística, económica, fiscal, financiera y contable. Debe destacarse que la información generada por el SE será de base contable (sustentada por registros documentados y fehacientes), lo que supone un cambio significativo y una mejora sustancial para la GFP en su conjunto.

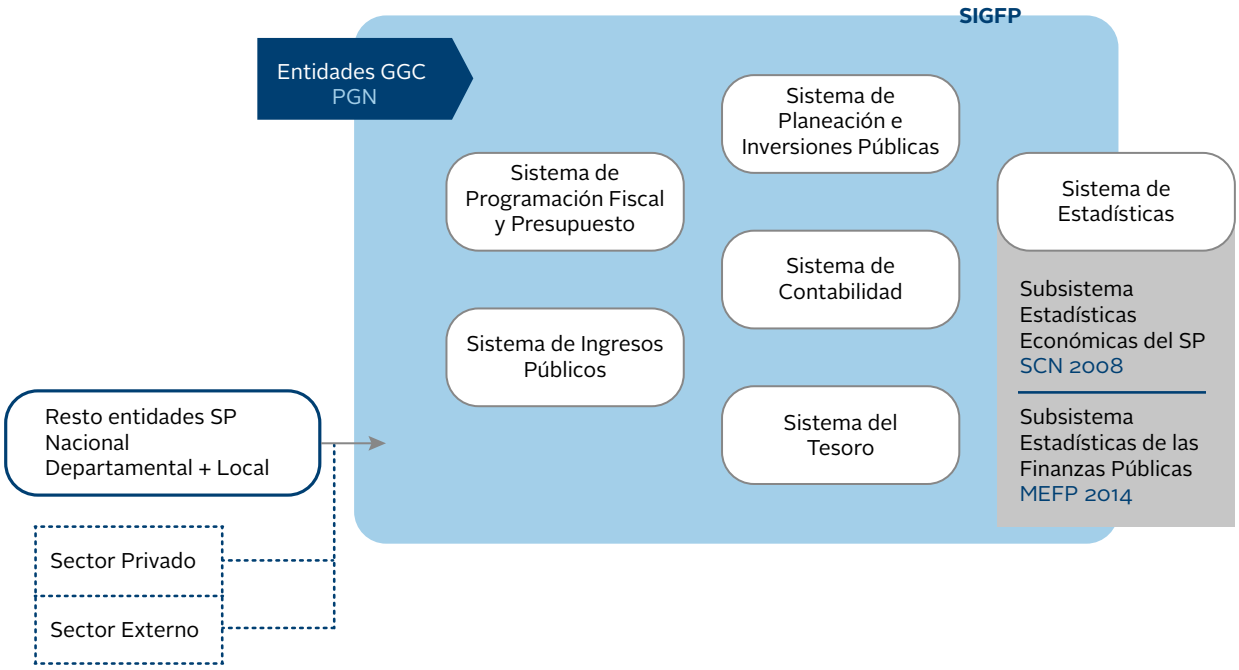
El SE comprende dos subsistemas diferenciados por sus objetivos y marcos conceptuales:

- El **Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público (SEESP)**: fundado en el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), dedicado a la generación de información económica del SP Colombiano y la producción sistemática de las Cuentas Nacionales del SP, que se describe en el subcapítulo A.
- El **Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (SEFP)**: orientado a la generación de información fiscal, acorde con la metodología del Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional, que se presenta en el subcapítulo B.

El SE es un usuario estratégico de primer nivel del SIGFP, ya que, a partir de la información procedente de los demás sistemas, genera salidas e informes que son demandados para la formulación y evaluación de políticas del más alto nivel. Su rol en materia de visión integral e integradora de la información de la GFP es esencial.

La siguiente figura representa esquemáticamente la visión del SE en el marco del SIGFP.

Figura 1. El sistema de estadísticas en el marco del SIGFP



Fuente: Elaboración propia

VI

SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Tabla de contenido

VI

1. ASPECTOS GENERALES 507

1.1. Definición 507

1.2. Objetivos 507

1.3. Relevancia del Sistema 508

1.3.1. Antecedentes históricos de la contabilidad 508

1.3.2. Importancia de la contabilidad general 509

1.3.3. Importancia de la contabilidad pública en particular 509

1.3.4. Relación con el derecho constitucional y la rendición de cuentas 509

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA 509

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 510

2.1.1. Elementos normativos 510

2.1.2. Elementos organizativos 512

2.2. Elementos Técnicos 516

2.2.1. Elementos técnicos centrales. 516

2.2.2. Elementos metodológicos 527

2.3. Relaciones Funcionales del Sistema 531

3. EL SISTEMA DE CONTABILIDAD EN COLOMBIA 533

3.1. Base Jurídica 533

3.1.1. Aspectos de la Constitución Política de Colombia sobre la Contabilidad Pública 533

3.1.2. Base Legal del Sistema Nacional de Contabilidad Púbica (SNCP) 533

3.1.3. Régimen de Contabilidad Pública (RCP). Propósitos y contenido 534

3.1.4. La Doctrina Contable Pública. Propósitos y contenido 536

3.1.5. Sistema Documental Contable. Propósito y contenido 537

3.1.6. Plan de Convergencias a Normas de Contabilidad Internacional 538

3.2. Órgano Rector Responsable y Principales Funciones que Cumple 541
3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema 545
3.3.1. Catálogo General de Cuentas 545
3.3.2. Soportes, comprobantes y libros de contabilidad 546
3.3.3. Tabla de Eventos Contables – Organización del Registro Contable en SIIF Nación 547
3.3.4. Consolidación contable. Alcances. Árbol de consolidación 548
3.4. Entidades que Intervienen Actualmente en la Gestión del Sistema 553
3.4.1. Contaduría General de la Nación 553
3.4.2. Entidad contable pública 553
3.4.3. Contraloría General de la República 554
3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema 554
3.5.1. Situación Financiera y Resultados Consolidados del Nivel Nacional - Balance General de la Nación 554
3.5.2. Usuarios de los productos que actualmente genera el sistema. 556

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 558
4.1. Fortalezas 558
4.1.1. Normas y políticas contables 559
4.1.2. Análisis de reconocimiento, revelación de los hechos económicos. . . . 559
4.1.3. Construcción del Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública 559
4.1.4. Buen nivel de funcionarios públicos en las áreas centrales 559
4.2. Debilidades 560
4.2.1. El diseño del SCP fue realizado y opera con cierta autonomía respecto de los demás sistemas que integran la GFP 560
4.2.2. Problemas en la conceptualización del ente contable público ACN y de sus principales instrumentos. 560
4.2.3. Las ECP de la ACN no aplican un criterio homogéneo en sus políticas contables ante situaciones similares 563
4.2.4. El momento contable de la obligación/devengo de las transacciones financieras de gastos no está uniformemente definido ni correctamente aplicado 564
4.2.5. Complejidad en la consolidación de operaciones recíprocas 565
4.2.6. Registro no integrado de bienes fiscales y de uso público 565
4.2.7. Registro de contratos de obra 566
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 566

4.3.1. Concebir y diseñar el SCP como parte de un SIGFP 566

4.3.2. Establecer la Administración Central Nacional como entidad contable y que el SCP de esta opere automáticamente y produzca estados financieros en tiempo real 567

4.3.3. Políticas contables uniformes en el área del ACN 572

4.3.4. Unificar las actuales definiciones de "devengo" (CGN) y "obligado" (CGR), así como su aplicación, siempre en el contexto de lo establecido al respecto por los estándares internacionales 572

4.3.5. Reducir sustancialmente las operaciones recíprocas 572

4.3.6. Diseñar y poner en vigencia un sistema de registro de contratos de obra, así como otro de obras para el caso en que estas sean ejecutadas mediante varios contratos 572

4.3.7. Desarrollar e integrar el Sistema de Bienes Fiscales con el Sistema de Contabilidad 573

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Subsistema de Contabilidad Pública (SCP) está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para reconocer, medir, revelar, presentar e informar los hechos económico-financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Su propósito es generar datos que satisfagan las necesidades de información para la toma de decisiones, rendición de cuentas, gestión eficiente, transparencia y control –tanto interno como externo– de las entidades públicas, así como para los interesados en la información que el sistema genere sobre los aspectos financieros, económicos, sociales y ambientales.

1.2. Objetivos

El objetivo central de la Contabilidad Pública es proveer a las autoridades estatales de información financiera veraz y coherente para la toma de decisiones sobre la gestión financiera pública, para el análisis de la política fiscal y el control fiscal, así como para los organismos multilaterales, posibles inversionistas y todo aquel ciudadano interesado en la gestión pública.

Son objetivos específicos del sistema:

- Reconocer sistemáticamente todas las transacciones y hechos económicos que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las entidades comprendidas en el ámbito de la ley.
- Generar estados e información financiera de calidad, confiable, comprensible, oportuna, comparable y útil para cumplir con la normativa vigente, así como para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión de las finanzas públicas y para terceros interesados en ella.
- Presentar la información financiera y la respectiva documentación de apoyo, ordenada de tal forma que facilite el ejercicio del control interno y la auditoría interna y externa.
- Elaborar y generar la información que se requiere sobre el Sector Público para la formación de las estadísticas de las finanzas públicas, las cuentas nacionales y el seguimiento fiscal.
- Contribuir a la gestión por resultados, a la evaluación por desempeño, a la transparencia fiscal y a la rendición de cuentas por los recursos públicos utilizados.

1.3. Relevancia del Sistema

En este apartado se describirá, en primer término, la importancia que reviste la contabilidad en general y seguidamente se pondrá el foco sobre la contabilidad aplicable al ámbito público.

1.3.1. Antecedentes históricos de la contabilidad

Según Hernández Esteve, "la contabilidad es una actividad tan antigua como la propia humanidad. En efecto, desde que el hombre es hombre, y aún mucho antes de conocer la escritura ha necesitado llevar cuentas, guardar memoria y dejar constancia de los datos relativos a su vida económica y a su patrimonio".

Estudios arqueológicos han hallado elementos de arcilla con formas denominadas *tokens* que representaban mercancías. Estas formas fueron utilizadas para organizar la redistribución económica conforme a las reglas de los templos. Un testimonio aún más contundente se encuentra en el Código de Hammurabi (3000 a. C.), como representación de un Código Civil y Comercial, y en las planchas que mostraban registros de cuentas con sus saldos. Asimismo, las anotaciones de riquezas de Uruk y Susa en la Mesopotamia acompañaron el desarrollo de registros escritos en Sumer, cerca del año 2000 a. C., que mostraban presupuestos de gastos e ingresos y balances.

La contabilidad fue cambiando junto con las necesidades del hombre, su contexto económico y social (su entorno), y con los cambios de paradigmas que generaron distintos requerimientos de información sobre la administración de los recursos (materiales, humanos, financieros) de las organizaciones y/o de los bienes dados en administración.

Así se fueron conformando distintos escenarios donde la función de la teoría contable ha sido y es proporcionar un conjunto coherente de principios lógicos que formen el marco general de referencia para la evaluación y el desarrollo de buenas prácticas de contabilidad, sobre la base de la clara exposición de sus objetivos.

A partir de la crisis de 1929, se evidenció la necesidad de generar información confiable, entendiendo que para ello se requería elaborar una regulación contable, la que se llevó a cabo sobre procedimientos inductivos positivistas y no sobre teoría contable.

La regulación de la contabilidad comenzó a sustentarse en la teoría contable con base en un razonamiento lógico-deductivo recién desde el año 1959 y luego, hacia los años 70, se incorporó el concepto de utilidad de la información teniendo en cuenta la necesidad del usuario. Esta noción se refuerza a partir del año 2001 con un nuevo cambio de paradigma, que incluye la responsabilidad de los administradores respecto de las políticas contables que desarrollen para la continuidad de la organización, y para la calidad y la transparencia de la información que reciben los interesados en ella, entre otras.

1.3.2. Importancia de la contabilidad general

En función de los objetivos perseguidos por la contabilidad, se elaboran reglas para lograr que la información sea cada vez más clara y veraz para quienes la utilicen. De esta forma, se busca hacer un aporte ético, ya que se tiene en cuenta el impacto sobre las decisiones que se toman a partir de ella.

La teoría contable tiene características tanto normativas como descriptivas, pues, por un lado, es el soporte de la regulación contable y, por el otro, permite desarrollar informes financieros, económicos, patrimoniales y prospectivos, con base en las experiencias, prácticas y procedimientos para un momento dado o para situaciones futuras, como pueden ser los efectos macroeconómicos, entre otros.

1.3.3. Importancia de la contabilidad pública en particular

La contabilidad pública contribuye a la información sobre el uso de los fondos puestos a disposición de la administración de los Gobiernos, muestra la gestión financiera pública y facilita la rendición de cuentas.

Se considera un concepto innovador en el ámbito público la convergencia hacia los referentes internacionales basados en la contabilidad de devengado, la integración de la información presupuestal con la contable, la generación de información con objetivo de transparencia, así como en los requerimientos de los usuarios para cubrir sus necesidades de información.

1.3.4. Relación con el derecho constitucional y la rendición de cuentas

Entre los elementos constitutivos de una república, se encuentra la división de poderes, que, desde el punto de vista político-administrativo, cobra especial relevancia por el rol que cada uno de ellos tiene respecto del presupuesto público, de la gestión y de la rendición de cuentas.

Tradicionalmente era el Poder Ejecutivo quien hacía la “rendición de cuentas” al Poder Legislativo al final de cada ejercicio fiscal, informándole a este cómo se había ejecutado el presupuesto anual. En la actualidad se ha avanzado sustancialmente en la materia incorporando en la mencionada rendición anual los estados financieros, lo que ha fortalecido en forma sustancial la contabilidad pública y la transparencia fiscal.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD PÚBLICA

En este capítulo se expondrán, a nivel muy agregado, los principales elementos normativos y técnicos que deberían constituir el soporte de un Sistema de Contabilidad Pública, operando en un contexto institucional similar al que nos ocupa.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

A continuación, se enuncian y describen los principales elementos normativos del SCP.

2.1.1. Elementos normativos

a) Norma general central

El Sistema de Contabilidad Pública, para asegurar la solidez y eficacia de su diseño y operación, requiere estar soportado por normas generarles de la más alta calidad institucional, así como por otras específicas y de menor rango, que provean los sustentos reglamentarios sobre su organización, atribuciones, procesos y productos. Son aspectos relevantes a tener en cuenta por la norma general del sistema, entre otros, los siguientes:

- la definición y propósitos del sistema;
- el ámbito de la ley y la armonización contable pública;
- la nomenclatura legal del sistema;
- las atribuciones del órgano rector;
- la organización administrativa del sistema;
- la organización del sistema contable (base contable, sistema armonizado de cuentas públicas, relación con las NICSP y NIF, etc.);
- la relación con el SIGFP;
- el tratamiento contable de los fideicomisos, concesiones y APP;
- los estados financieros e información a producir (simples y consolidados);
- la cuenta anual;
- la transparencia y publicidad;
- las prohibiciones y sanciones;
- las disposiciones generales y transitorias.

El ámbito institucional del Sistema de Contabilidad Pública debe abarcar, sin excepción, todos los sectores del Gobierno General (nacional, local o municipal), comprendiendo, para cada caso, la administración central, los organismos descentralizados no empresariales y las instituciones de seguridad social. En algunos casos se incluyen también otros establecimientos que, desde el punto de vista legal, cumplen las condiciones de unidades institucionales centrales o bien son consideradas como tales.

Dependerá de la autoridad estatal con competencia en el tema, determinar la forma en que se incorporan las empresas públicas no financieras y las instituciones públicas financieras (reguladas o no) al sistema central de contabilidad. Esto último podrá hacerse mediante el registro del patrimonio neto en el activo institucional central, o mediante la consolidación de todas sus operaciones recíprocas o de una parte seleccionada de ellas.

En este orden de ideas, la normativa que el órgano rector del SCP expida tendrá alcance a todas las unidades institucionales descriptas y, cuando alguna de estas esté cubierta por otras leyes, como es el caso de empresas conformadas bajo un régimen privado o que coticen en bolsa u otra modalidad, deberán rendir cuentas del uso de los fondos puestos a su disposición, de la forma y condiciones que dicho órgano le solicite.

b) El Marco Conceptual del SCP

El Sistema de Contabilidad Pública requerirá un marco conceptual que establezca los aspectos técnicos básicos sobre los que se erigirán las normas de reconocimiento, medición, revelación y valoración de la información generada por el sistema, con el objetivo de producir datos útiles para los usuarios que lo requieran para su análisis, recopilación, opinión, toma de decisiones y control, así como para la elaboración de la rendición de cuentas, la evaluación del comportamiento de la gestión financiera púbica y en apoyo a tareas de fiscalización y análisis de la política fiscal.

c) Políticas contables

Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos específicos adoptados por el ente contable para la elaboración y presentación de sus estados financieros.

Dichas políticas deben regular y ser utilizadas en la preparación y presentación de los estados financieros, haciendo una distinción entre el reconocimiento y el análisis de la información procesada por un lado, y la forma de presentación, estructura básica, nivel de apertura y periodicidad de aquellos por el otro.

El Marco Conceptual Contable es de carácter normativo general y, por su parte, las políticas contables lo particularizan, de acuerdo con los estados financieros del tipo de institución que se trate.

d) Normas Internacionales de Contabilidad aplicables en el Sector Público (NICSP)

La Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) es una organización que engloba a todos los contadores y que sirve al interés público, apoya a los distintos grupos o comisiones de trabajo, tanto en el Sector Privado como en el Sector Público, y dentro de este último particularmente a las entidades que forman parte del Gobierno General.

En 1986 la IFAC creó el Comité del Sector Público con el propósito de abordar los temas relacionados con el área gubernamental. Diez años más tarde, este comité presentó el proyecto de creación de normas específicas para el Sector Público, por lo que adquirió más autonomía dentro de la Federación y logró una significativa independencia. Esto permitió establecer el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés)[1] en el año 2004.

1 International Public Sector Accounting Standards Board. En su traducción al español, estos estándares (*standards*) se han denominado "normas" (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP), designación habitual en Latinoamérica.

Es importante destacar que el propósito principal de los pronunciamientos del IPSASB consiste en ofrecer un marco conceptual a los contadores de las administraciones de los Gobiernos, de modo que sirva para que, en la preparación de los estados financieros, se contemplen los requisitos de información que garanticen la calidad en la rendición de cuentas, la comparabilidad y su utilidad.

En este contexto, el IPSASB, basado en el criterio de acumulación o devengo y como parte de una mejora en el desarrollo de información de las entidades del Sector Público, emitió las primeras 17 normas (NICSP), cuyo ámbito de aplicación se refiere a la información financiera de entidades del Gobierno General.

Si bien subsisten algunas diferencias, en la actualidad dichas normas se encuentran armonizadas con los criterios de las cuentas macroeconómicas basados en el SCN 2008, como con las directrices de las estadísticas fiscales establecidas desde el "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014" (MEFP 2014).

A la fecha están vigentes 42 normas y cabe aclarar que, en la medida que se realizan estudios y actualizaciones por parte del IPSASB, estas se van renovando e incluso se reemplazan por nuevas.

Es recomendable utilizar el conocimiento y las propuestas de las NICSP para la elaboración de los marcos conceptuales propios de cada entidad, pero en cada caso es aconsejable que, antes de su puesta en vigencia, se evalúe la factibilidad jurídica y técnica de su aplicación en el correspondiente ámbito institucional.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los estados financieros elaborados bajo preceptos de las NICSP, como referente internacional, dan muestra de una información de calidad y armonizada con las Estadísticas Fiscales y las directrices del Sistema de Cuentas Nacionales, por lo que es menester emplear este conocimiento en la conformación de los marcos conceptuales propios de la entidad.

2.1.2. Elementos organizativos

En los párrafos siguientes se desarrollan aspectos básicos de la organización administrativa ideal de un Sistema de Contabilidad que opere en el marco de un sistema integrado de información financiera y estructurado en función del principio de centralización normativa y descentralización operativa. En ese contexto, se identifican las unidades institucionales prototipo que lo deberían componer y se enuncian las principales atribuciones y/o funciones de cada uno de ellos. Dichas unidades institucionales son el órgano rector, los entes contables, las unidades contables y los centros de registro.

a) Órgano Rector

El órgano rector del Sistema de Contabilidad Pública deberá tener, entre otras, las atribuciones siguientes:

- Establecer el marco normativo reglamentario del Sistema de Contabilidad Pública, de tal forma que impulse su adecuado y eficiente funcionamiento.

- Organizar el Sistema de Contabilidad Pública de tal forma que permita conocer permanentemente la gestión financiera integral e integrada de los entes públicos.
- Elaborar, aprobar y mantener actualizado el plan de cuentas contables.
- Administrar y mantener la armonización del sistema integrado de cuentas públicas.
- Establecer las metodologías de registro de la ejecución presupuestal.
- Registrar a nivel transaccional todas las operaciones financieras de impacto contable que realicen las dependencias que forman parte de la Administración Central.
- Dictar la normativa de corte y cierre de los ejercicios fiscales.
- Elaborar los estados y la información financiera de la Administración Central
- Aprobar los planes de cuentas contables de las Empresas Públicas No Financieras, garantizando que estos satisfagan sus requerimientos operativos y posibiliten la consolidación de la información a nivel central.
- Aprobar la metodología de consolidación de la información financiera, así como los requerimientos de información necesaria para ello.
- Generar y publicar con oportunidad los estados financieros periódicos y anuales consolidados.
- Establecer los plazos en que las instituciones deban presentar la información financiera que se les requiera.
- Elaborar la Cuenta Anual o el Balance General Consolidado con el contenido que fije la ley.
- Dictar las normas y políticas para la organización y funcionamiento del archivo y para la conservación de los documentos de carácter económico-financiero de los entes y unidades contables.
- Tener opinión previa vinculante en todo nuevo desarrollo o modificación del modelo conceptual, funcional o informático del SIGFP que impacte en el Sistema de Contabilidad Pública o que de alguna forma esté relacionado con él.
- Supervisar y evaluar la adecuada aplicación de las normas emitidas.
- Promover o realizar los estudios que considere necesarios para el perfeccionamiento del marco normativo vigente o las técnicas utilizadas en materia de Contabilidad Pública.
- Asesorar y asistir técnicamente a los entes y unidades contables en lo que hace a la implementación eficiente del Marco Normativo del Sistema de Contabilidad Pública que se establezca.
- Impulsar la capacitación y adiestramiento del talento humano afectado a la actividad contable pública, así como las acciones de divulgación orientadas al

conocimiento del Sistema de Contabilidad Pública por parte de la sociedad en general y de las instituciones de enseñanza superior en particular.

b) Entes contables

En el Sistema de Contabilidad Pública, se define a un "ente contable" como aquella unidad económica identificable creada para cumplir determinadas metas y objetivos conforme a los ordenamientos jurídicos que la originaron, y que dispone de personería jurídica y patrimonio propio, puede adquirir derechos y contraer obligaciones, y emite estados financieros completos de propósito general y difusión pública.

El SCN 2008 no define a los entes contables, pero sí a la unidad institucional de ese sistema, al expresar que esta "es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades". Sobre esta definición se asienta el concepto de ente contable desde el punto de vista económico.

Los entes contables públicos, a los fines de asegurar el correcto funcionamiento del Sistema de Contabilidad Pública y la razonabilidad de la información que generen, deberían tener, entre otras, las responsabilidades siguientes:

- Aplicar y mantener el Sistema de Contabilidad Pública de acuerdo con lo establecido por la ley, su reglamento de aplicación y el marco normativo que se dicte al efecto.
- Reconocer contablemente las transacciones económico-financieras de manera oportuna y de acuerdo con el marco normativo aprobado.
- Asegurar que los estados financieros y toda otra información financiera se elabore teniendo en cuenta el marco normativo contable.
- Mantener actualizado y debidamente valuado el inventario de los bienes muebles, inmuebles e intangibles que corresponden a su ámbito de competencia.
- Suministrar en tiempo y forma los estados e información financiera que establezca la ley que regule su funcionamiento, su reglamento de aplicación o los que se establezcan en el marco normativo.
- Conservar, custodiar y garantizar la integridad de la documentación soporte de los registros contables por el tiempo establecido en la normativa vigente.

c) Unidades contables

En el ámbito de la Administración Central, se entenderá como una unidad contable cada uno de los ministerios u órganos administrativos similares, con funciones legales establecidas, pero que no cuenten con personería jurídica propia.

Las unidades contables, a los fines de asegurar el correcto funcionamiento del Sistema de Contabilidad Pública, deben tener las siguientes responsabilidades:

- Apoyar la implementación y funcionamiento del Sistema de Contabilidad Pública en lo que le competa.

- Supervisar el oportuno y correcto registro en el Sistema de Contabilidad Pública de las transacciones económico-financieras del área de su competencia.
- Suministrar al órgano rector del sistema toda la información de carácter contable que este les requiera, y en la forma y oportunidad que determine.
- Llevar y mantener actualizado el registro de los responsables de la custodia de los bienes del área de competencia de la unidad.
- Conservar, custodiar y garantizar la integración de la documentación soporte de todos los registros contables realizados en el área de su competencia.

d) Centros de registro

Estos son las áreas administrativas o programáticas donde ocurren las transacciones económico-financieras susceptibles de registro contable y, por ende, desde donde se introducen en forma automática, o en el momento que ocurren, datos que impactarán en el Sistema de Contabilidad Pública, en los momentos o eventos previamente establecidos de los procesos administrativo-financieros en ejecución.

La introducción de datos de las operaciones al SCP en el propio lugar donde ocurren los hechos que las generan asegura una mayor confiabilidad y oportunidad de los registros. En este contexto, no es función de los centros de registro ingresar al SCP asientos contables, sino que estos se generarán automáticamente a partir de los datos de las transacciones ingresados en aquellos.

Los centros de registro deben tener, entre otras, las siguientes responsabilidades básicas:

- Ingresar en el momento que ocurren, y tal como lo establezca el marco normativo contable, la información establecida sobre cada una de las transacciones económico-financieras que acontezcan en el ámbito de su competencia, todo ello en la medida en que no esté automatizado el ingreso de datos a partir de la ocurrencia de eventos identificados en los procesos.
- Cumplir con las normas contables para el ingreso de datos al Sistema de Contabilidad Pública, así como con los procedimientos de control interno y de seguridad.
- Asegurar la veracidad y exactitud de los datos de las operaciones financieras que se ingresen al Sistema de Contabilidad Pública desde el área administrativa y presupuestal de la que sea responsable.
- Resguardar el soporte documental y comprobatorio de los datos registrados en el área de su competencia.

Por su parte, la unidad responsable del SCP debe garantizar a los centros de registro el ejercicio, entre otras, de las siguientes funciones:

- Tomar conocimiento de los asientos contables que se generen, a partir de los datos registrados por el área.

- Conocer los movimientos de las cuentas (débitos, créditos y saldos) del Plan de Cuentas del ente público relacionados con las operaciones que registre.
- Conocer los estados de la ejecución presupuestal, donde se identificarán todos los momentos contables establecidos por la normativa vigente.
- Generar otros reportes e información financiera relacionada con su área de competencia.
- Atender las solicitudes de creación de auxiliares contables o la aprobación de nuevas operaciones contables, en la medida que así se lo requiera para los registros contables de su competencia.

2.2. Elementos Técnicos

Los elementos técnicos que se enuncian y describen en este apartado del capítulo están relacionados con el diseño y operación de un sistema de información financiera, conceptualizado sobre la base de la integración automática entre cuentas contables, económicas y fiscales, así como en la registración por partida doble y la generación de estados financieros de la misma forma, en los casos que sea factible así hacerlo.

En un sistema de información financiera desarrollado y que funciona con la concepción de diseño y operación expresada en el párrafo anterior, el SCP opera como su nervio central y principal receptor de sus beneficios.

2.2.1. Elementos técnicos centrales

2.2.1.1. Sistema armonizado de cuentas públicas

Con el propósito de realizar los registros contables de acuerdo con el marco normativo sugerido, y de generar los estados y la información financiera automáticamente, en tiempo real y de la forma más eficiente posible, es condición necesaria el diseño y aprobación por parte de autoridad competente de un Sistema Armonizado de Cuentas Públicas (SACP).

Dicho SACP deberá estar conformado por los clasificadores presupuestales, el catálogo de cuentas contables, las cuentas económicas (SCN) y las de las finanzas públicas (MEFP), conjunto este que, a su vez, deberá operar debidamente articulado con el Catálogo Central de Productos (CPC) y con la codificación del Banco de Proyectos.

Tanto las cuentas económicas como las de las finanzas públicas o el CPC (estándares internacionales) vienen dadas por organismos externos al sistema y no son modificables para este. En concreto, la potestad de la autoridad de aplicación en esta materia se limita al diseño y aprobación de los sistemas de cuentas (o clasificadores presupuestales) y contables.

Es muy recomendable que el SACP esté claramente sometido a una única autoridad pública, individual o colectiva, sin la autorización de la cual no se podrán realizar modifi-

caciones que impacten en el conjunto. Una medida de este tipo evitará descompensaciones del sistema y una enorme economía de gastos, en especial los de tipo tecnológico.

a) Cuentas presupuestales

Las cuentas presupuestales se estructuran y organizan mediante las clasificaciones presupuestales. Estas tienen la función de agrupar y presentar las transacciones financieras de impacto presupuestal de acuerdo con los diferentes propósitos que se le requieren al sistema, ya sea en forma individual o mediante combinaciones de ellas.

Los clasificadores presupuestales, desde el punto de vista técnico-fiscal, se pueden ordenar de dos formas. La primera es agrupando los clasificadores en los siguientes dos agregados: "Ingresos y Fuentes Financieras" y "Gastos y Aplicaciones Financieras". La segunda los permite mostrar estructurados en las siguientes tres formas: "Ingresos", "Gastos" y "Financiamiento". En este acápite utilizaremos la primera de las formas mencionadas.

Los clasificadores tipo que se requieren para administrar el sistema presupuestal e integrar sus datos en un SACP básicamente son los siguientes:

Clasificadores comunes a Ingresos y Gastos

- Institucional
- Geográfico
- Por Tipo de Moneda
- Por su recurrencia

Clasificadores de Ingresos y Fuentes Financieras

- Por rubro o concepto
- Económica (Tipo de Ingreso)

Clasificadores de Gastos y Aplicaciones Financieras

- Programático
- Objeto
- CPC (Clasificación Central de Productos)
- Económica (Tipo de Gasto)
- Funcional
- Por su relación con el Plan
- Por su relación con resultados

Los propósitos y particularidades de cada uno de los clasificadores mencionados *ut supra*, han sido desarrollados en el Sistema de Presupuesto de este Modelo Conceptual.

De todos los clasificadores presupuestales mencionados, los que se relacionan directa y estructuralmente con el SACP son:

(i) De Ingresos y Fuentes de Financiamiento: los clasificadores "Por rubro o concepto" y por tipo de ingreso.

(ii) De Gastos y Aplicaciones Financieras: los clasificadores "Por objeto del gasto", tipo de gastos, CPC y funcional.

b) Catálogo de Cuentas Contables

Las cuentas contables agrupan flujos y stocks de la misma especie o clase y se utilizan para mostrar en forma agregada y debidamente estructurada (clasificada) los flujos económicos y los stocks/saldos de cada ente contable. Tienen por propósito básico identificar, clasificar y registrar cada hecho económico realizado por el ente.

Las cuentas constituyen el elemento básico y central de la contabilidad, y cada una de ellas muestra una serie de hechos o valores económicos de la misma especie de cada ente contable, como por ejemplo los bienes, derechos, obligaciones, compra o venta de bienes y servicios, pagos a terceros, etc. Las cuentas, a su vez, si los requerimientos de información contable lo hacen necesario, pueden desagregarse en subcuentas, que tienen similares características a aquellas, pero abarcan un segmento menor de la respectiva especie.

El Catálogo General de Cuentas, cuya competencia en principio es propia del órgano rector del SCP, muestra el conjunto de cuentas que se identificaron como necesarias para cumplir con los objetivos de este sistema. Entre otras funciones, debe tener capacidad para mostrar, como mínimo, los siguientes grandes agregados contables:

> "(a) activos en función de sus principales clases, mostrando de manera separada la inversión en otros sectores;
>
> (b) pasivos en función de sus principales clases;
>
> (c) activos netos/patrimonio;
>
> (d) incrementos y disminuciones totales de revaluación y otras partidas de ingresos y gastos reconocidos directamente en los activos netos/patrimonio;
>
> (e) ingresos en función de sus principales clases;
>
> (f) gastos en función de sus principales clases;
>
> (g) resultado (ahorro o desahorro);
>
> (h) flujos de efectivo de las actividades de operación en función de sus principales clases;
>
> (i) flujos de efectivo de las actividades de inversión". (Fuente: NICSP)

Ahora bien, cuando un Catálogo General de Cuentas forma parte de un SACP, y se parte de la concepción de una relación automática entre cuentas presupuestales y contables, así como de aquellas con estándares internacionales, se genera cierta rigidez en su estructura y cualquier modificación a alguno de sus componentes debe ser analizada en función del impacto que causa o puede causar en las demás estructuras de cuentas del sistema.

2.2.1.2. Momentos contables

En este acápite se expondrán los momentos básicos de registro de las transacciones financieras (presupuestales y no presupuestales) que requiere el SCP.

- Momentos Contables de los Ingresos

Los momentos contables a tener en cuenta en lo relativo a los ingresos son los siguientes: estimación, modificación, devengado y recaudo.

Estimación: se da cuando se aprueba el presupuesto. Incluye los impuestos, las aportaciones a la seguridad social, contribuciones y mejoras, derechos, y todo ingreso considerado corriente o de capital de acuerdo con lo definido por las cuentas nacionales.

Modificación: refleja el ingreso estimado actualizado.

Ingreso devengado/causado: es el momento contable que se realiza cuando existe jurídicamente el derecho de cobro de los impuestos, las aportaciones a la seguridad social, contribuciones y mejoras, derechos, productos, así como la venta de bienes y servicios y cualquier otro tipo de ingresos corrientes o de capital.

Ingreso recaudado: es el momento contable que refleja el cobro en efectivo o mediante cualquier otro medio de pago de los impuestos, las aportaciones a la seguridad social, contribuciones y mejoras, derechos, productos, así como por la venta de bienes y servicios y cualquier otro tipo de ingresos corrientes y de capital que perciba el Poder Ejecutivo.

Es importante hacer notar que, en la región, hay países que no utilizan el momento del devengo/causado de los ingresos como instancia de registro en la contabilidad presupuestal y otros que sí lo consideran a ese efecto. No obstante lo anterior, siempre debe ser un momento de registro contable, por la importancia patrimonial de la información que aporta.

- Momentos Contables de los Gastos

Como mínimo deben registrarse los momentos del gasto que generan un impacto en la contabilidad presupuestal o en la general. Así, los momentos pueden clasificarse en pre-compromiso o preventivo, comprometido, devengado/causado y pagado.

Pre-compromiso o preventivo: es una instancia administrativa que se inicia con la solicitud del gasto –por parte de las unidades responsables de ejecutar los programas y proyectos– y que tiene como principal objetivo registrar la autorización para gastar emitida por autoridad competente, dando inicio formal al trámite para la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios.

El registro de este momento contable es de interés exclusivo de las unidades de administración de las entidades ejecutoras del gasto, o de las unidades responsables de ejecutar los programas y proyectos de acuerdo con su competencia, y tiene por propósito facilitar el seguimiento de la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros que estas realizan y, por otra parte, asegurar la disponibilidad de la asignación en el momento de adjudicar la contratación respectiva. En algunas administraciones,

este registro da lugar a la emisión del "Certificado de Disponibilidad Presupuestal", lo que implica una constancia de la reserva efectuada.

Gasto Comprometido: momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formalice una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.

En el caso de contratos de obras o servicios a ejecutarse durante varios ejercicios, el compromiso debe ser registrado por la parte de este que se haya estipulado recibir durante el ejercicio.

Complementando lo anterior, se debe registrar como gasto comprometido lo siguiente:

- En el caso de "gastos en personal" de plantilla permanente o fija y otros de similar naturaleza o directamente vinculados con estos, al inicio del ejercicio presupuestal por el costo total anual de la planta de personal permanente ocupada en dicho momento.
- En el caso de la "deuda pública", al inicio del ejercicio presupuestal, por el total de los pagos que haya que realizar durante dicho ejercicio por concepto de intereses, comisiones y otros gastos, de acuerdo con los contratos vigentes. Corresponde actualizarlo mensualmente por variación del tipo de cambio, ajustes en otras variables o nuevos contratos que generen pagos durante el ejercicio.
- En el caso de "transferencias, subsidios y/o subvenciones", el compromiso se registrará cuando se expida el acto administrativo que los aprueba o al comienzo del ejercicio si están establecidos por alguna norma específica, generalmente a nivel constitucional o de ley.

El correcto registro contable del momento del gasto comprometido tiene una particular relevancia en la aplicación de políticas relacionadas con el control del gasto y con la disciplina fiscal. Si en algún momento de la ejecución presupuestal la autoridad responsable de la política fiscal resuelve contener, disminuir o bien paralizar el ritmo de ejecución del gasto, el hecho de poder regular o impedir la constitución de nuevos "compromisos" contables le asegurará cumplir con sus propósitos. La prohibición de contraer compromisos implica que los ejecutores del gasto no puedan firmar nuevas órdenes de compra de bienes, contratación de servicios, contratos de obra u otros instrumentos contractuales similares que tarde o temprano originarán obligaciones de pago. La firma de un contrato obliga a su ejecución.

Gasto Devengado: momento contable que, desde el punto de vista presupuestal, refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados, así como de obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

Gasto Ordenado Pagar: momento que refleja la emisión de una orden de pagar debidamente emitida por autoridad competente.

Gasto Pagado: el pago consiste en el cumplimiento concreto de las obligaciones a cargo de una entidad, a través de la entrega de una suma de efectivo o de un equivalente que represente el valor de la deuda asumida. Para efectos presupuestales, en algunos casos, se reconocerá el pago con independencia de la entrega de los recursos. En la contabilidad presupuestal se debe registrar cada pago identificando a su beneficiario final.

Cuando por la naturaleza de las operaciones no sea posible el registro consecutivo de todos los momentos contables del gasto, excepcionalmente se registrarán de forma simultánea, de acuerdo con lineamientos previamente definidos por las autoridades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad.

- Momentos Contables de las Operaciones de Financiamiento

Seguidamente se detallan los momentos de registro de las operaciones de financiamiento público, según estén relacionadas con el endeudamiento o con su amortización.

Endeudamiento/Fuentes de Financiamiento/Ingresos

El endeudamiento público bruto, al igual que los ingresos, corresponde registrarlo en los momentos contables Estimado, Modificado, Devengado o Ingresado, de acuerdo con lo siguiente:

- **Endeudamiento Estimado:** son las estimaciones por cada concepto y operación de captación de financiamiento previstas en el programa anual de financiamiento.
- **Endeudamiento Devengado:** se registrará con la percepción del ingreso proveniente de esta fuente en las cuentas bancarias de la tesorería.
- **Endeudamiento Ingresado:** se registrará simultáneamente con el momento contable anterior.

Amortización/Aplicaciones Financieras:

La amortización de la deuda, en forma similar a los gastos, corresponde registrarla en los momentos contables Comprometido, Devengado, Liquidado y Pagado, de acuerdo con lo siguiente:

- **Amortización Comprometida:** se registra al inicio del ejercicio presupuestal, por el total de los pagos previstos en concepto de amortización de la deuda, de acuerdo con los contratos de financiamiento vigentes o con los títulos de la deuda colocados. Se revisará mensualmente por variación del tipo de cambio o de otras variables del endeudamiento e igualmente por la firma de nuevos contratos o colocación de títulos con vencimiento en el ejercicio.
- **Amortización Devengada/Liquidada:** en el caso de la amortización de la deuda, el devengo del gasto legalmente corresponde realizarlo en el momento en que nace la obligación de pago, lo que ocurre en la fecha en que la obligación debe ser pagada. De cumplirse cabalmente con lo anterior, se generaría la imposibilidad fáctica de programarlo y ordenarlo a pagar con oportunidad. Para solucionar este inconveniente, en algunos países

se ha dispuesto que el devengo de estos egresos se realice con la emisión del documento que ordena pagar con días de anticipación a la fecha de su vencimiento y pago, a fin de facilitar su inclusión en la programación mensual y diaria que realicen las tesorerías, coadyuvando a la concreción de dicho pago en tiempo y forma.

  - **Amortización pagada:** se registra el momento en que se ordena al banco hacer la transferencia correspondiente.

- Ventajas del uso del "Comprometido" y del "Devengado" para la Programación Diaria de Caja

La realización periódica y diaria de un programa de caja (ingresos y pagos) realista y confiable, condición requerida para la implantación de un sistema de cuenta única, exige conocer los montos autorizados para gastar mediante calendarizaciones, las adecuaciones de estas, los compromisos y las obligaciones de pago que establecen los respectivos contratos, así como el devengo que realizan los ejecutores del gasto en el momento en que ocurren.

La disponibilidad de esta información permitirá mantener una tesorería pública en equilibrio, realizar los pagos al día, impedir la creación de pasivos exigibles ocultos en los ejecutores del gasto y, en su caso, establecer con precisión los excedentes de dicha tesorería para su mejor inversión.

2.2.1.3. Base contable del SCP

El SCP, al igual que el Sistema de Contabilidad General, utiliza como base central de registro de sus operaciones el momento en que estas son devengadas o causadas. La base contable devengado es aquella por la cual las transacciones económico-financieras y otros hechos de impacto en el patrimonio de los entes públicos son reconocidos y registrados cuando ocurren, independientemente de la fecha de su pago. Se aplica tanto para los ingresos como para los gastos.

Las nociones anteriormente expresadas coinciden con los criterios internacionales establecidos al respecto por las NICSP, el SCN 2008 y el MEFP (2014), los cuales recomiendan el uso de la base de acumulación o devengo, el que han conceptualizado y definido de la manera que sigue:[2]

Cuadro 1. Definición comparada del concepto de "devengado"

NICSP N° 1 (punto 6, p. 38)	MEFP 2014 puntos 1.27-1.28	SCN 2008 - punto 3.166
"Base de acumulación (o devengo) (Accrual basis) es el método contable por el cual las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren (y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o su equivalente).	"Los flujos económicos se registran bajo el criterio de devengado, es decir que los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue".	"Los flujos económicos se registran bajo el criterio de devengado, es decir que los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue".

2 Se puede acceder a más información en los puntos mencionados en el cuadro.

Las definiciones anteriores son válidas para todo tipo de transacciones económicas institucionales, se traten estas de ingresos, gastos o financiamiento.

2.2.1.4. Libros principales y registros auxiliares

El SCP deberá diseñarse y desarrollarse de tal forma que genere, en lo posible y en los casos en los que corresponda, automáticamente, los libros principales y auxiliares que haya establecido la legislación vigente. Los libros de contabilidad constituirán el soporte donde se resguardará la información a fin de posibilitar la generación de datos consistentes, garantizando la integridad de la información y, por ende, de la realización de reportes exigidos por la norma legal para el análisis de la información y para la toma de decisiones y del control. Normalmente, en la mayor parte de los países de la región, los libros principales de contabilidad son los siguientes: Diario, Mayor e Inventarios y Balances. Los libros auxiliares dependen del tamaño y tipo de industria de que se trate y están destinados a brindar información cronológica y analítica sobre un aspecto financiero de interés (bancos, deudores, acreedores, ventas, etc.).

2.2.1.5. Estados financieros a generar por el SCP

El Sistema de Contabilidad Pública tiene la posibilidad de generar distintos productos dependiendo de la información que reciba y de su proceso. En tal contexto, es válido diferenciar algunos de los principales tipos de datos a producir y sus estados componentes más relevantes. Para ello, a continuación se detallan los principales tipos de información a generar y sus propósitos, señalando, a su vez, que es una lista enunciativa y que no limita la posibilidad de brindar mayor información.

Estados financieros principales

Los entes contables deben generar, con propósitos generales, un conjunto completo de estados financieros y de toda otra información complementaria que se requiera para cumplir con la legislación vigente y con los objetivos del Sistema de Contabilidad Pública. Los estados financieros que debe emitir cada ente contable básicamente son:

- Estado de Situación Financiera o Balance General;
- Estado de Rendimiento Financiero;
- Estado de cambios en el Patrimonio Neto;
- Estado de flujos de efectivo;
- Estado de la deuda pública y otros pasivos;
- Notas y anexos que describan las políticas contables de los rubros más significativos;
- Notas e informes que describan el estado sobre pasivos contingentes.

A continuación, se realiza una descripción breve de los principales componentes de los estados financieros que una entidad debe presentar, tomando como referencia la NICSP 1, por su representatividad en el marco internacional.

- Estado de Situación Financiera o Balance General

Representa la situación de los activos, pasivos y patrimonio neto (Activo neto) del ente contable en un momento dado, es decir, la posición patrimonial de la entidad. Su estructura y revelación deben permitir observar el estado de liquidez del ente, la solidez de su composición financiera para hacer frente al desempeño futuro del ente, su solvencia, y toda información que se requiera para el control fiscal, la toma decisiones, estudios prospectivos y otros.

- Estado de Rendimiento Financiero

Representa la capacidad de la entidad de obtener recursos económicos y/o de producción pública (impuestos, contribuciones, ventas de bienes o servicios, transferencias, entre otras), los gastos en los que se incurrió en el funcionamiento del ente contable, como remuneraciones, gastos de consumo, servicios no personales, transferencias, rentas de la propiedad y otras pérdidas, y aquellas variaciones que representen el reconocimiento de costos (depreciaciones, deterioros, resultados negativos por diferencias de cambio, pérdidas por juicios, incobrables etc.) o resultados positivos (diferencias de cambio). Las cuentas que lo componen son las que representan recursos y gastos del período; su resultado indica la diferencia entre estos como un ahorro o desahorro de la gestión y se manifiesta en el ejercicio mediante la variación del Patrimonio Neto.

- Estado de Cambios en el Patrimonio Neto

Muestra los cambios o variaciones que se produjeron durante una vigencia en los rubros que lo componen en relación con la situación inicial, como también los cambios en las políticas contables y correcciones de errores que puedan incidir en la conformación del patrimonio.

- Flujo de Efectivo

Informa sobre la capacidad financiera de la entidad y permite ver su liquidez y solvencia. Expresa, en términos de ingresos y salidas de efectivo, o equivalente de efectivo, los movimientos de operación, inversión y financiamiento. Permite evaluar la competencia del ente público para generar efectivo y equivalente de efectivo.

- Estado de la Deuda Pública y otros pasivos

Presenta información al inicio y al cierre de cada vigencia sobre el estado de la deuda impaga, sea esta proveniente del endeudamiento público (Deuda Pública) o de otros pasivos. Su objetivo es mostrar el estado de variación de la deuda y el impacto a través de operaciones más relevantes.

- Notas y anexos que describan las políticas contables de los rubros más significativos

Cada uno de los estados mencionados hasta ahora requiere, en algunos casos, conforme a la importancia de su impacto en la información, mayor explicación para sus analistas, a fin de expresar cuáles fueron las políticas contables que determinaron su valoración y medición y su efecto en el desempeño de la entidad. Estas notas permiten comprender mejor de qué se trata la información brindada, de modo que puedan contribuir con claridad a la rendición de cuentas, toma de decisiones, control y opinión.

- Notas e informes que describan el estado sobre pasivos contingentes

Informan sobre obligaciones cuya ocurrencia genera incertidumbre, que pueden resultar relevantes para la evaluación financiera de la entidad, pues inciden en forma directa en su liquidez, por ejemplo, en el caso de juicios, garantías, avales, planes de jubilaciones entre otros.

Estados de ejecución presupuestal

Los estados básicos de ejecución presupuestal a generar por los entes contables pueden agregarse en los siguientes conceptos:

- Estados de Ejecución del Presupuesto de Ingresos;
- Estados de Ejecución de Presupuesto de Gastos; y
- Estados de Ejecución del Presupuesto de Financiamiento.

Cada uno de estos estados deberá elaborarse en tiempo real y con la desagregación que requieran sus usuarios, siempre sobre la base de la información procesada en el sistema a partir del ingreso de datos a este y mediante las respectivas claves o llaves presupuestales.

Información económica y fiscal

Esta información, que surge de los estados financieros principales y de los de ejecución presupuestal, tiene por propósito general brindar datos financieros confiables, sobre la base del momento del devengo, con la estructura y desagregación que es requerida tanto por el SCN 2008 como por el MEFP 2014.

2.2.1.6. Consolidación contable

La consolidación contable consiste en realizar una unificación de operaciones intragubernamentales de todos los entes contables que forman parte del conjunto en análisis y permite poner de relieve la situación financiera y patrimonial de dicho conjunto.

Consolidar requiere un análisis de los flujos entre los distintos sectores de un mismo nivel de gobierno (consolidación intrasectorial) y los que se producen en los subsectores del Sector Público (intersectorial). Su objetivo principal es eliminar consistentemente los flujos y posiciones de saldos que sean de importancia significativa entre ellos. Es conveniente realizar este proceso en etapas y por niveles de gobierno.

El órgano rector del SCP debe adoptar un criterio de consolidación contable y sus formas, e identificar las cuentas o partidas que serán tomadas en cuenta y su tratamiento. Por lo general, en el ámbito público lo más adecuado es trabajar con las cuentas de ingresos y gastos que identifican las transferencias intrasectoriales, luego con las intersectoriales y finalmente proceder a su eliminación, así como también con respecto a las posiciones de saldos.

Normalmente, el órgano rector del Sistema de Contabilidad establece los criterios y alcances que se aplicarán en materia de integración y consolidación de los estados e información financiera.

La consolidación de estados e información financiera a efectos fiscales debe realizarse para cada uno de los agregados institucionales establecidos por los estándares internacionales en la materia.

2.2.1.7. Manual de Contabilidad General. Contenido y alcance

El Manual de Contabilidad General del ente público central debe estar integrado por los documentos conceptuales, metodológicos y operativos que contengan como mínimo la descripción de su finalidad, el marco jurídico que comprende al sistema, sus lineamientos técnicos y metodológicos, el catálogo de cuenta, la estructura básica de los principales estados financieros y toda otra información a generar.

El catálogo de cuentas, como parte constitutiva del Manual, es el documento técnico integrado por la lista de cuentas, los instructivos correspondientes y las guías contabilizadoras.

Por su parte, los instructivos de cuentas tienen como propósito indicar la clasificación y naturaleza de cada una de ellas, qué movimientos registra, las causas por las cuales se pueden cargar o abonar, la descripción del significado de su saldo y la documentación que respalda su registración.

Las guías contabilizadoras deben mostrar los momentos de registro contable de cada uno de los procesos administrativo-financieros del ente público con impacto en el SCP y los asientos que se generan a partir de aquellos, indicando sus respectivos documentos de soporte. Igualmente, estas guías permiten mantener actualizado el Manual mediante la aprobación de otras nuevas, ante el surgimiento de operaciones no previstas en su versión inicial o por cambios normativos posteriores que impacten en los registros contables.

Siempre es conveniente que los manuales de contabilidad contengan las matrices de conversión, utilizadas para la conversión automática de transacciones registradas en las cuentas presupuestales a registros en cuentas contables, en los casos en los que corresponda.

2.2.1.8. Cualidades de la información contable

Las características principales a tener en cuenta respecto de la información contable son su relevancia y su representación fiel.[3] Ambas deben respetar las restricciones de materialidad o importancia relativa, lo que significa que, si bien es necesario que la información cumpla con dichas características, no debe hacerlo a cualquier costo. También deben considerarse cualidades que ayuden a mostrar la información de un modo comprensible, oportuno, comparable y verificable.[4]

Para garantizar la calidad de la información, toda normativa contable que se utilice en su preparación debe tener en cuenta como mínimo las cualidades mencionadas por el Marco Conceptual Contable (MCC) del IPSAB, dado que este referente internacional se caracteriza por formular preceptos orientados a generar información sólida.

3 Mayor información sobre estos términos puede verse en el MCC IPSASB.

4 Ídem MCC IPSASB.

2.2.2. Elementos metodológicos

Para desarrollar un Sistema de Cuentas Públicas, central y único, que opere automáticamente y en forma integrada, es necesario contar con bases normativas y prácticas operativas que aseguren el cumplimiento de los siguientes requisitos metodológicos:

- Permitir el acoplamiento modular de las cuentas presupuestales con las contables y las de este conjunto con las de los estándares internacionales.
- Utilizar el momento del "devengo" o "causado" como pivote de la integración de las cuentas presupuestales con las contables.
- Disponer de los elementos funcionales y tecnológicos que faciliten, en los casos en los que corresponda, el registro automático de las operaciones contables, así como la generación automática de estados e informes financieros.

2.2.2.1. El Sistema de Contabilidad y el SIGFP

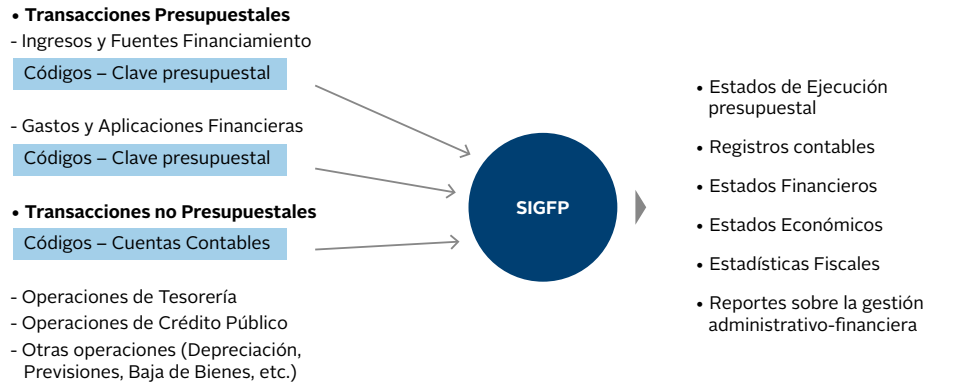
La Contabilidad Gubernamental es la parte esencial y el núcleo central e integrador de un SIGFP.

Para lograr que el SCP transaccional opere en forma integrada y en tiempo real, se debe utilizar como apoyo la metodología que aporta la Teoría General de Sistemas en materia de análisis y diseño de organizaciones complejas, en especial aquellos aspectos relacionados con los sistemas integrados de información financiera de este tipo de estructuras.

La contabilidad de un ente contable público tiene todas las características de un sistema integrado de información financiera. En este contexto, le corresponde a la contabilidad pública ordenar y sistematizar el registro de todas las operaciones de tipo presupuestal y contable que en materia de ingresos, gastos y financiamiento se realizan en el ámbito institucional del ente público del que se trate; procesarlas en un centro de datos único y propio del sistema; y producir en tiempo real los estados que muestren el comportamiento de la ejecución presupuestal, la situación financiera y los datos económicos y fiscales del SP requeridos por las oficinas responsables de las respectivas estadísticas, en acuerdo con las normativas que el SCP establezca y con las normas de referencia internacionales y nacionales de información financiera que a tales efectos le sean aplicables.

El SCP, organizado como Sistema Integrado de Información Financiera, en función de un centro único de procesamiento contable y, de acuerdo con los propósitos ya enunciados, puede esquematizarse de la siguiente manera:

Figura 1. Relación funcional básica entre la gestión financiera pública y el SIGFP



2.2.2.2. El momento del devengo/causación como pivote de la relación entre tipos de cuentas

Tanto el sistema presupuestal como el SCP utilizan el momento devengo/causado en sus registros. Ahora bien, dichos registros pueden realizarse en forma separada o en forma integrada. Cuando está vigente un Sistema Armonizado de Cuentas Públicas y las operaciones a contabilizar tienen un origen presupuestal, ambos registros pueden realizarse en forma integrada y automáticamente, ya que cuentan para ello con las mismas bases normativas y conceptuales, y responden al mismo momento de los procesos administrativos.

Para que lo anterior sea posible, debe cumplirse con una serie de condiciones: a) que exista una relación unívoca entre las cuentas que identifican los clasificadores presupuestales con el catálogo de cuentas contables que establezca la autoridad del SCP; b) que se asegure el correcto registro de este momento contable; y c) que se utilice, para automatizar esta relación, la matriz de conversión que se expone en el punto siguiente.

Es importante hacer notar que, como se advirtió en 2.2.1.2., hay países que no utilizan el momento del devengo/causado de los ingresos como instancia de registro en la contabilidad presupuestal, por lo que en ese caso no funciona en forma completa la mencionada relación automática.

El SCP debe describir, mediante un instructivo específico, para cada objeto del gasto, los criterios a tener en cuenta para el registro del gasto comprometido y devengado, indicando la documentación requerida para respaldar la operación, los actos administrativos que los validan y todo detalle que sea considerado de utilidad. Con ello se dará un sostén de relevancia al funcionamiento y se asegurará una aplicación homogénea del sistema integrado.

El cuadro que sigue muestra esquemáticamente el concepto expuesto:

Figura 2. Integración automática en el momento del devengado

2.2.2.3. Matriz de conversión

La matriz de conversión es un arreglo bidimensional entre las cuentas presupuestales y no presupuestales con las cuentas contables.

Su finalidad es generar automáticamente los asientos en las cuentas contables a partir del registro de las operaciones presupuestales y no presupuestales acorde con los procesos administrativos.

La matriz de conversión de gastos tiene incorporadas las relaciones automáticas entre las cuentas de los clasificadores "por objeto" y "por tipo de gasto" y las cuentas contables del Catálogo de Cuentas de la contabilidad. Dicha matriz está programada para que, al registrarse el devengo de una transacción presupuestal de gastos de acuerdo con los clasificadores presupuestales, se identifique automáticamente la cuenta de crédito a que corresponde la operación y se genere el asiento contable sin intervención manual.

En el caso de los ingresos, con la limitación expuesta en el punto anterior, la matriz relaciona las cuentas del clasificador "por concepto o rubro" en su mayor nivel de apertura con las cuentas contables del plan de cuentas. Actúa en forma similar a la anterior, es decir que, al registrarse un devengo de los ingresos (crédito), la tabla identifica automáticamente la cuenta de débito y genera el respectivo asiento contable.

La matriz de pagado de egresos relaciona el pago con las cuentas del Catálogo de Cuentas; la cuenta del debe (cargo) será la cuenta del asiento del haber (abono) del asiento del devengado de gastos, y la cuenta del haber está definida por la forma de pago (bancos, caja, etc.).

Por su parte, la matriz de ingresos percibidos relaciona el tipo de ingreso y medio de percepción; la cuenta del cargo identifica el tipo de cobro realizado (ingresos a bancos) y la de abono será la cuenta de cargo del asiento del devengado de ingresos.

Estas matrices hacen posible la producción automática de asientos, los libros y los estados de datos que provengan de la ejecución presupuestal de los ingresos y gastos.

2.2.2.4. Registros contables no originados en la matriz de conversión

La mayoría de las operaciones a registrar en el SCP tienen origen presupuestal (ingreso, gastos, financiamiento), aunque existe una mínima proporción de operaciones que no tienen tal procedencia. Algunos de estos eventos no surgen de la matriz, como por ejemplo la depreciación de bienes, las bajas y/o transferencias de bienes a otros sectores, el registro de movimientos de inventarios de los bienes de consumo adquiridos, ciertos datos que surgen de la interfaz de la gestión de la deuda pública, anticipos a otros niveles de Gobierno, retenciones, entre otros.

Asimismo, existen otras operaciones que la contabilidad debe reconocer y que por la naturaleza o gestión del negocio no son programables ni están encuadradas en la metodología de la matriz de relación, como por ejemplo los ajustes por la variación del tipo de cambio, la constitución y uso de provisiones cuando corresponda, donaciones en especie, el reconocimiento de los bienes en concesión y/o comodato, entre otras. Estas operaciones deben incorporarse al sistema por medio del registro de asientos de ajustes.

Para ello, es necesario considerarlas en las respectivas guías contabilizadoras indicando su oportunidad, documento de soporte y responsable de introducirlo al sistema.

2.2.2.5. Generación automática de estados financieros

Los estados financieros se deben generar automáticamente sobre la base de los asientos por partida doble y del proceso de mayorización de las operaciones en el SCP.

A partir de la matriz de conversión, en los casos en que es factible hacerlo, se generan automáticamente en el SCP los asientos contables motivados por el ejercicio presupuestal. De igual forma y mediante una interfaz que opere automáticamente, debe procederse con los registros analíticos de las operaciones de financiamiento. Asimismo, el sistema debe generar automáticamente los asientos causados por otras transacciones financieras programadas (por ejemplo, depreciación de bienes).

Por último, ingresarán al sistema contable los asientos derivados de operaciones no programadas, lo que se realizará en forma manual y sobre los que debe tener competencia exclusiva la unidad ejecutora. Las operaciones de Tesorería estarán en su mayor parte contempladas en los movimientos de fondos producidos por los ingresos, gastos y financiamiento, y los restantes registros, de acuerdo con la posibilidad de su programación o no, generarán asientos automáticos u otros procedimientos.

El cuadro siguiente resume lo expresado:

Cuadro 2. Generación automática de estados

Asientos automáticos por partida doble de las transacciones presupuestales de ingresos y fuentes financieras.	Producción automática de los libros Diario Mayor y de Balance de Comprobación de Sumas y Saldos de la Contabilidad del ente público	Estados Contables • Estado de Situación financiera • Estado de Resultados • Estado de Flujo de efectivo • Estado de Variación del Patrimonio • Notas
Asientos automáticos por partida doble de las transacciones presupuestales de gastos y aplicaciones financieras.		
Asientos contables automáticos por partida doble de operaciones programadas no incluidas en los sistemas anteriores.		
Asientos contables no automáticos por partida doble de operaciones varias no programadas.		

2.3. Relaciones Funcionales del Sistema

Se enfoca este tema desde dos puntos de vista. En el primero, se contemplan las principales relaciones con otros sistemas de la GFP que generan insumos al SCP. En el segundo, se identifica la principal información que genera el SCP y que tiene por destino otros sistemas de la GFP. En ambos casos solo se mencionarán prototipos de datos.

a) Sistemas que aportan datos al SCP

Sistema de Ejecución Presupuestal (Registro de ejecución del presupuesto de ingresos por venta de bienes y servicios y gastos que realizan las entidades): aporta información de los centros de registro y unidades contables sobre las transacciones de gastos e ingresos que ejecutan.

Sistema de Ingresos Tributarios y Aduaneros: aporta información de las transacciones de ingresos no presupuestales mediante la integración al sistema de la Cuenta Única Tributaria. Por ejemplo, datos sobre la causación de los ingresos, cuentas a cobrar, devoluciones pendientes de pago, así como toda otra (no de efectivo) que afecte los créditos y débitos de la relación de los contribuyentes con la administración.

Sistema de Crédito Público: aporta información de las transacciones de crédito público no presupuestales, tales como variación de la tasa de interés en el caso de operaciones a tasa variables, operaciones de refinanciamiento, etc.

Sistema de Tesorería: aporta información de las transacciones del tesoro no presupuestales, como transacciones entre cuentas bancarias, operaciones *over night* u otras colocaciones a corto plazo, etc.

Sistema de Bienes Nacionales: aporta información de las transacciones con bienes de almacenes o del activo fijo no presupuestales, como traslado jurisdiccional de bienes, amortización de bienes, baja de bienes, etc.

b) Sistemas a los que el SCP aporta datos

Sistema de Presupuesto: recibe información sobre la ejecución presupuestal en sus diferentes momentos de registro contables.

Sistema de Proyectos: recibe información sobre avances financieros de obra, situación económica con los contratistas y sobre el final de obra y su incorporación como activo fijo, si corresponde.

Sistema de Estadísticas Económicas: recibe información acorde con la estructura contable del SCN a la oficina correspondiente.

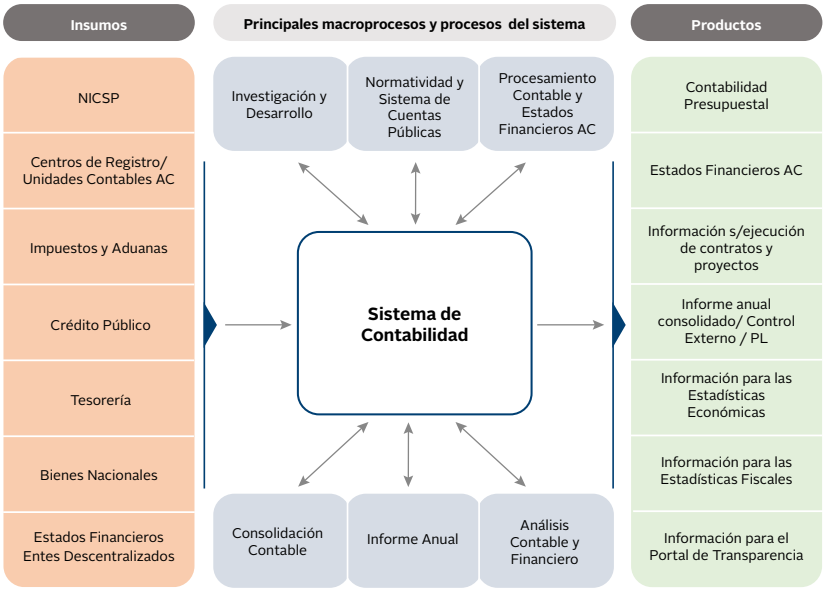
Sistema de Estadísticas Fiscales: recibe información acorde con la estructura contable del MEFP a la oficina correspondiente.

Informe anual: recibe la ejecución presupuestal y los estados financieros básicos, para rendir cuentas por el presupuesto ejecutado y sobre la preservación del patrimonio, así como cualquier otra información que establezca la Constitución o la ley.

Sistema de Control: recibe información básica sobre transacciones económico-financieras y estados financieros a auditar.

Se expone a continuación un esquema que muestra, en forma gráfica y muy genérica, las relaciones funcionales del SCP con el resto de los sistemas de la gestión financiera y sus productos.

Figura 3. Sistema de contabilidad y sus principales insumos, macroprocesos y procesos



3. EL SISTEMA DE CONTABILIDAD EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

3.1.1. Aspectos de la Constitución Política de Colombia sobre la Contabilidad Pública

La reforma de la Constitución Política de Colombia de 1991 impacta de forma sustantiva sobre los aspectos contables públicos, tanto en la normativa vigente hasta ese momento sobre la materia como en la estructura administrativa del sistema. Por su artículo 354 se dispone:

> "Artículo 354. Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general (el subrayado fuera de texto) y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley".

En el marco constitucional citado, por Ley 298 de 1996, se crea la Contaduría General de la Nación (CGN), como una Unidad Administrativa Especial (U.A.E.) adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica; autonomía presupuestal, técnica y administrativa; regímenes especiales en materia de administración de personal; y que estará a cargo del Contador General de la Nación.

A partir de la mencionada reforma constitucional, la Contaduría General de la Nación tiene a su cargo la responsabilidad de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el Balance General y determinar las normas contables que regirán en el país; y la Contraloría General de la República, la de organizar y llevar la contabilidad presupuestal, así como efectuar el control y auditoría de la información que la Contaduría General de la Nación debe remitir al Congreso para su conocimiento y análisis.

3.1.2. Base Legal del Sistema Nacional de Contabilidad Púbica (SNCP)

Como se mencionó en el punto anterior, por la Ley 298 de 1996 se crea la Contaduría General de la Nación y se define al Sistema Nacional de Contabilidad Pública como el "conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente, que, al interactuar con las operaciones, recursos y actividades

desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y el control interno y externo de la administración pública".[5]

Los propósitos del SNCP tienen su foco en la gestión eficiente de los responsables de desarrollar funciones de cometido estatal, la transparencia de información para los interesados en ella –teniendo en cuenta las cualidades de relevancia y representación fiel–, la rendición de cuentas y el control.

3.1.3. Régimen de Contabilidad Pública (RCP). Propósitos y contenido

La Contaduría General de la Nación (CGN), en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, emitió la Resolución 354 del 2007 por la que "adopta el Régimen de Contabilidad Pública" conformado por el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública. Por su parte, el RCP se ocupa de la normalización y la regulación de la contabilidad en Colombia, y se fundamenta en la realidad legal, social, económica y ambiental de las organizaciones en las que se aplica.

Posteriormente, mediante la Resolución 628 de 2015, se incorpora como parte integrante del RCP el Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública, el cual define su alcance en el contexto de la convergencia hacia estándares internacionales.

Por Resolución 156 de 2018, la Contaduría realiza una nueva modificación al RCP, estableciendo su conformación y ámbito de aplicación de la forma siguiente:

> "Adoptar el Régimen de Contabilidad Pública, el cual estará conformado por:
>
> a) el Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública modificado por la Resolución 456 de 2017;
>
> b) el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público con sus respectivos elementos;
>
> c) el Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público con sus respectivos elementos;
>
> d) el Marco Normativo para Entidades de Gobierno con sus respectivos elementos;
>
> e) el Marco Normativo para Entidades en Liquidación con sus respectivos elementos;
>
> f) la Regulación del Proceso Contable y del Sistema Documental Contable; y,
>
> g) los Procedimientos Transversales".

5 Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública – Resolución 268 2015 CGN

De igual manera, la CGN expidió el Instructivo 002 de 2015, con el fin de orientar a los regulados en la determinación de los saldos iniciales y en la elaboración y presentación de los primeros estados financieros bajo el nuevo marco normativo.

3.1.3.1. Marco Normativo de Contabilidad para Entidades de Gobierno

La Resolución 533 de 2015, sus modificaciones y/o actualizaciones, expedidas por la CGN, incorporan en el RCP el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual está integrado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Estos documentos emitidos por la CGN se expiden en forma dinámica, ya que las normas de reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos y presentación de los estados financieros se van revisando conforme los requerimientos normativos y las referencias internacionales. Tal es el caso de las necesidades de apertura de cuentas contables que las entidades contables públicas requieren para los registros específicos y/o particulares de sus operaciones o las que, en algunos casos, surgen del desarrollo de procedimientos contables específicos elaborados por la CGN.

El Marco Normativo para Entidades de Gobierno es de acceso exclusivo para los usuarios dentro del territorio colombiano y se prohíbe, para cualquier persona natural o jurídica, la reproducción, distribución, modificación y comunicación de estos documentos a través de cualquier modalidad o medio. Lo anterior se establece de conformidad con las condiciones señaladas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) para utilizar material que ha desarrollado en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

3.1.3.2. Marco normativo de contabilidad para empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público

La Resolución 139 del 2015 y sus modificaciones, expedida por la CGN, incorpora al RCP el "Marco normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público", el que está integrado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Este marco normativo es aplicable a las empresas que no coticen en el mercado de valores, que no capten ni administren ahorro del público y que hayan sido clasificadas como empresas por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas según los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Estas constituyen un total de 1773[6] entidades contables públicas de

6 Dato que surge del listado que acompaña la Resolución 414/2015, actualizado a junio 2021.

nivel nacional y territorial, las que deberán planificar y ejecutar actividades para la convergencia a estándares internacionales bajo las NIIF, salvo 6 de ellas que aplican normas NIIF para pymes.

3.1.3.3. Marco normativo de contabilidad para empresas emisoras de valores o que captan o administran ahorro del público

Por Resolución 037 de 2017 (que derogó la Resolución 743 de 2013 y sus modificaciones) la CGN regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Información Financiera, las Normas de Información Financiera, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública. El patrón de referencia internacional que se aplica a este modelo normativo son las NIIF.

Este marco normativo es aplicable a: "a) Empresas que sean emisoras de valores y sus valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE); b) Empresas que hagan parte de un grupo económico cuya matriz sea emisora de valores y ésta tenga sus valores inscritos en el RNVE: c) Sociedades fiduciarias; d) Negocios fiduciarios cuyo fideicomitente sea una empresa pública que cumpla las condiciones establecidas en los literales precedentes a), b), y f), g) y h); e) Negocios fiduciarios cuyos títulos estén inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y su fideicomitente sea, directa o indirectamente, una o más empresas públicas; f) Establecimientos bancarios y entidades aseguradoras; g) Fondos de garantías y entidades financieras con regímenes especiales, sean o no emisores de valores; h) Banco de la República".

3.1.3.4. Marco Normativo de Contabilidad para Entidades en Liquidación

Por la Resolución 461 de 2017, la CGN expide el Marco Normativo para las Entidades en Liquidación[7] conformado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

Dicho marco se aplicará en entidades que se encuentren bajo el ámbito del RCP y para las que exista un acta que ordene su supresión o disolución con fines de liquidación.

3.1.4. La Doctrina Contable Pública. Propósitos y contenido

En la actualidad la CGN, para cada marco normativo, elabora un documento donde se determinan los criterios contables a seguir a partir del tratamiento de distintos casos conocidos a través de consultas realizadas por parte de las entidades contables públicas.

Como resultado de ello, surge la Doctrina Contable Pública, cuya metodología de abordaje de los problemas planteados se enfoca en el estudio de sus componentes, y permite a los encargados de resolverlos delinear el problema general y el contexto en el

7 Este documento se encuentra publicado en la página de la Contaduría General de la Nación.

que se circunscribe la respuesta a las consultas planteadas por las entidades contables públicas.

Es así como la Doctrina Contable Pública se forma a partir de las respuestas de carácter vinculante que la CGN realiza a quienes consultan por temas específicos, organizándose por áreas temáticas y casos específicos. Sirve como base para la resolución de casos de similar ocurrencia y, a su vez, contribuye al objetivo de mejorar la comprensión de los criterios adoptados en cada marco normativo, conformándose así las bases conceptuales y técnicas que ofrecen apoyo a los preparadores de información financiera.

3.1.5. Sistema Documental Contable. Propósito y contenido

La CGN, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, expidió la Resolución Nro. 525 del año 2016, por la que incorpora al Régimen de Contabilidad Pública la Norma del Proceso Contable y Sistema Documental Contable, la que luego actualiza y modifica por la Resolución 385/2018, "por la cual se modifica la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable del Régimen de Contabilidad Pública para incorporar la regulación relativa a las formas de organización y ejecución del proceso contable"; su última versión actualizada es la 2016.04, en la que se incorporó una actualización de la Resolución 069 de 2021.

La versión actual del documento "Proceso Contable y Sistema Documental Contable" trata en su punto 4 los conceptos básicos que deben tenerse en cuenta en el armado y administración del sistema de gestión documental, la que define como "el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación".

El objetivo del sistema documental contable, según versa en el Anexo de la norma mencionada, "es establecer los criterios para garantizar la inalterabilidad, integridad, verificabilidad, seguridad y conservación de la información financiera, regulando estos aspectos en lo relativo a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad, entre otros".

De acuerdo con esta normativa, se expresa que los soportes documentales de los hechos económicos reconocidos y revelados deben responder a tres características:

- Autenticidad: se considera auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado.
- Integridad: implica que el documento no ha tenido ninguna alteración desde que se originó.
- Veracidad: resulta claro que su contenido se corresponde con la realidad.

La responsabilidad de que se cumplan estos preceptos corresponde al representante legal de la entidad, para el caso de las ECP que utilizan el SIIF[8] Nación.

8 Sistema Integrado de Información Financiera.

3.1.6. Plan de Convergencias a Normas de Contabilidad Internacional

La CGN inició en el año 2004 un proyecto para armonizar la regulación contable pública con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, individualizando brechas entre la norma nacional y la internacional en relación con sus distintos criterios de reconocimiento, medición y revelación.

Mediante el artículo primero de la Ley 1314 de 2009, que se transcribe a continuación, el Estado colombiano establece como política la convergencia de la regulación contable del país hacia normas internacionales de información financiera y de contabilidad:

> "Artículo 1°. Objetivos de esta ley. Por mandato de esta ley, el Estado, bajo la dirección del Presidente la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia la presente ley, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado, los propietarios, funcionarios y empleados de las empresas, los inversionistas actuales o potenciales y otras partes interesadas, para mejorar la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de la actividad empresarial de las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Con tal finalidad, en atención al interés público, expedirá normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información, en los términos establecidos en la presente ley.
>
> Con observancia de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de tales normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.
>
> Mediante normas de intervención se podrá permitir u ordenar que tanto el sistema documental contable, que incluye los soportes, los comprobantes y los libros, como los informes de gestión y la información contable, en especial los estados financieros con sus notas, sean preparados, conservados y difundidos electrónicamente. A tal efecto dichas normas podrán determinar las reglas aplicables al registro electrónico de los libros de comercio y al depósito electrónico de la información, que serían aplicables por todos los registros públicos, como el registro mercantil. Dichas normas garantizarán la autentici-

> dad e integridad documental y podrán regular el registro de libros una vez diligenciados.
>
> Parágrafo. Las facultades de intervención establecidas en esta ley no se extienden a las cuentas nacionales, como tampoco a la contabilidad presupuestaria, a la contabilidad financiera gubernamental, de competencia del Contador General de la Nación, o la contabilidad de costos".

Adicionalmente, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 3048 de 2011, se crea la Comisión Intersectorial de Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, con el objetivo de velar por que las normas de contabilidad de información financiera y aseguramiento, para quienes participan en un mismo sector económico, sean homogéneas, consistentes y comparables.

El Contador General de la Nación, como integrante de esta comisión, comparte las funciones con el resto de los miembros. En este sentido, el artículo 4.º del mismo decreto, establece dichas funciones:

> "1. Coordinar el accionar de las diferentes autoridades que expiden normas técnicas especiales, interpretaciones y guías en materia de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, útiles para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, con la finalidad de garantizar que estas sean homogéneas, consistentes y comparables para quienes participen en un mismo sector económico.
>
> 2. Realizar recomendaciones a las autoridades de regulación y normalización técnica en el ejercicio de sus funciones en materia de normalización contable, de información financiera y de aseguramiento de la información.
>
> 3. Realizar recomendaciones a las autoridades de supervisión en el ejercicio de sus facultades en materia de reglamentación y expedición de instrucciones, en los términos y condiciones señalados en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1314 de 2009.
>
> 4. Coordinar el accionar de las autoridades de regulación contable en razón del ejercicio de sus competencias, y entre estas y las autoridades de supervisión, de tal forma que las normas de contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables".

En el marco de la Ley 1314 de 2009, la CGN realizó una serie de análisis y estudios para lograr una actualización normativa y un sostenimiento de la convergencia hacia Normas Internacionales de Contabilidad, teniendo en cuenta la calidad de la información, su utilidad y los usuarios de esta, así como la rendición de cuentas. De esta manera, fue desarrollando distintas normativas con objetivos diferenciados, a saber:

- Resolución 33 de 2012, como parte de la aplicación de las NIIF en el marco de las empresas que debían seguir el marco normativo del RCP.

  Por esta norma, se permite a las empresas preparar y presentar en forma voluntaria estados financieros bajo las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB, por sus siglas en inglés) vigentes al 1.º de enero de 2011, con el objeto de medir los impactos y efectos de información financiera.

- Documento "Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública hacia NIIF y NICSP" (6/2013).

  La Contaduría General de la Nación, en el marco de la Convergencia de la Regulación Contable Pública, emprendió un proyecto investigativo para la modernización de la regulación contable, tomando como referentes los estándares internacionales que le sean aplicables al entorno del Sector Público colombiano.

  A su vez, la CGN lleva adelante la implementación de prácticas en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y en las empresas de propiedad estatal como parte de una estrategia de fortalecimiento de la normativa contable y aseguramiento de la información.

  A fin de actualizar la Regulación Contable Pública de las entidades de gobierno con las NICSP emitidas con posterioridad al 2006, y de incorporar criterios de normas internacionales de información financiera para el caso de empresas estatales, la CGN emprendió, en el 2009, el proyecto "Estudio, actualización y armonización del Régimen de Contabilidad Pública con estándares internacionales de contabilidad".

- Incorporó al RCP el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. (Res. 743/2013 derogada por Res. 37/2017).

- Resolución 414 de 2014, actualizada por lo dispuesto en la Resolución 212 de 2021, de Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores y que no Captan o Administran Ahorro del Público.

El primer período de aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno en convergencia con las NICSP fue en el año 2018, a través del Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos que se incorporan a este Marco Normativo, establecidos mediante la Resoluciones 533 del 8 de octubre de 2015; 113 del 1 de abril de 2016; 484 del 17 de octubre de 2017; y 582 del 6 de diciembre de 2018.[9]

9 Datos que surgen del Estado de Situación Financiera y de resultados del Nivel Nacional.

En los siguientes períodos, se han utilizado como marco de actualización normativa las Resoluciones 167 del 14 de octubre de 2020; 113 del 1 de abril de 2016; 484 del 17 de octubre de 2017; 582 del 6 de diciembre de 2018; 131 del 13 de mayo de 2019; 319 del 1 de octubre de 2019; 368 del 29 de octubre de 2019; 425 del 23 de diciembre de 2019 y 218 del 29 de diciembre de 2020.

Por su parte, el Catálogo General de Cuentas, incorporado a este Marco Normativo mediante la Resolución 620 del 2 de diciembre de 2015, se ha modificado mediante las Resoluciones 468 del 19 de agosto de 2016; 598 del 4 de diciembre de 2017; 585 del 7 de diciembre de 2018; 432 del 26 de diciembre de 2019; 091 del 8 de mayo de 2020; y 221 del 29 de diciembre de 2020,[10] así como con resoluciones mediante las cuales se han expedido procedimientos.

A su vez, la CGN incorpora procedimientos contables como parte de los desarrollos instrumentales que orientan la aplicación de las normas a casos particulares.

En el marco de convergencia hacia las NICSP para Entidades de Gobierno, la CGN realiza todo un proceso de investigación, donde se recogen de las normas internacionales las directrices que considera deben implementarse y a partir de las cuales se actualizan las normas vigentes, así como las guías y prácticas recomendadas y los procedimientos a seguir.

3.2. Órgano Rector Responsable y Principales Funciones que Cumple

El órgano rector del Sistema de Contabilidad, tal como lo establece la Ley 298 de 1996, es la Contaduría General de la Nación. Asimismo, en el art. 4.º de dicha ley se especifican sus funciones:

> "a) Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público;
>
> b) Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública;
>
> c) Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional;
>
> d) Conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación, para garantizar su correspondencia con el Plan General de la Contabilidad Pública. En relación con el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF-, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará el desarrollo de las aplica-

10 Datos que surgen del Estado de Situación Financiera y Resultados Consolidados al 31 de diciembre 2020 Nivel Nacional.

ciones y el acceso y uso de la información que requiera el Contador General de la Nación para el cumplimiento de sus funciones;

e) Señalar y definir los estados financieros e informes que deben elaborar y presentar las entidades y organismos del sector público en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo la periodicidad, estructura y características que deben cumplir;

f) Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política;

g) Establecer los libros de contabilidad que deben llevar las entidades y organismos del sector público, los documentos que deben soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas y los requisitos que éstos deben cumplir;

h) Expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros que sean asumidas por la Nación, de acuerdo con el riesgo probable conocido de la misma, cualquiera sea la clase o modalidad de tales obligaciones sin perjuicio de mantener de pleno derecho, idéntica la situación jurídica vigente entre las partes, en el momento de asumirlas;

i) Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;

j) La Contaduría General de la Nación, será la autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y sobre los demás temas que son objeto de su función normativa;

k) Expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que entidades u organismos tengan bajo su custodia, así como para dar de baja los derechos incobrables, bienes perdidos y otros activos sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar;

l) Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado;

m) Expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así como cualquiera otra información que resulte de los mismos;

n) Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción;

o) Adelantar los estudios e investigaciones que se estimen necesarios para el desarrollo de la ciencia contable;

p) Realizar estudios económicos-financieros, a través de la contabilidad aplicada, para los diferentes sectores económicos;

q) Ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;

r) Coordinar con los responsables del control interno y externo de las entidades señaladas en la ley, el cabal cumplimiento de las disposiciones contables;

s) Determinar las entidades públicas, y los servidores de la misma responsable de producir, consolidar y enviar la información requerida por la Contaduría General de la Nación;

t) Imponer a las entidades a que se refiere la presente ley, a sus directivos y demás funcionarios, previas las explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación;

u) Las demás que le asigne la ley".

De acuerdo con el artículo 6.º de esta ley, el Gobierno Nacional desarrollará la estructura administrativa de la Contaduría General de la Nación, la cual contará con una organización básica compuesta por los siguientes cargos y dependencias:

- Contador General de la Nación
- Subcontadores
- Secretaría General
- Oficinas Asesoras
- Divisiones
- Secciones
- Grupos

Posteriormente, a través del Decreto 143 de 2004, en el artículo 3.º del capítulo II, menciona la estructura de la CGN y nombra las Subcontadurías (General y de Investigación, Centralización de la Información, Consolidación de la Información), además de una Secretaría General.

En el marco de lo anterior, la estructura administrativa superior técnica de la CGN está conformada por tres Subcontadurías y una Secretaría General. Cada una de estas dependencias cuenta con Grupos Internos de Trabajo (GIT). A continuación, se sintetizan las funciones principales de cada uno de estos grandes niveles organizativos:

- **Subcontaduría General y de Investigación:** entre sus principales funciones, están las de dirigir, elaborar, establecer y proponer normas e investigación

sobre la contabilidad pública, sobre los estados e informes a presentar por las entidades y organismos, sobre la capacitación para los agentes de la CGN y los de las entidades públicas, y demás tareas que se le asignan en función de sus competencias.

- **Subcontaduría de Centralización de la Información:** se encarga fundamentalmente de centralizar la información financiera pública estableciendo las directrices a seguir, de velar por el cumplimento de la regulación contable pública por parte de las entidades y de administrar el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública. También es responsable de dirigir y evaluar los programas de inspección que se deban realizar a los entes públicos, sobre el cumplimiento de la regulación contable establecida por la Contaduría General de la Nación, así como de ponerlos en conocimiento de la Subcontaduría General y de Investigación.
- **Subcontaduría de Consolidación:** tiene asignadas todas las tareas inherentes a la consolidación, tales como dirigir y cuidar las metodologías y procedimientos que las Entidades Contables Públicas (ECP) deben seguir para el logro de tal fin, y realizar propuestas al Contador General para la mejora continua de dicha actividad. Coordina los procesos para consolidar el Balance General de la Nación y el de las entidades descentralizadas y por servicios y las tareas de análisis y preparación de los informes y balance a ser remitidos a la Contraloría General de la República para su auditoría y dictamen, que posteriormente desde la CGN se remiten al Congreso de la República, a la Comisión Legal de Cuentas para su aprobación. También tiene como función diseñar, construir, implementar y mantener el Sistema Integrado de Cuentas del Estado, soportado en información de base contable, en coordinación con las autoridades económicas.
- **Secretaría General:** dirige y coordina los Servicios Generales y las actividades administrativas financieras de la institución; planea controla y administra los recursos humanos, así como toda actividad tendiente a garantizar la prestación de servicios y la ejecución de programas en cumplimiento de las normas de la entidad.

Por su parte el artículo 4.º del capítulo III del Decreto 143 de 2004, detalla las funciones del Despacho del Contador General de la Nación, entre las que, por su carácter técnico, destacan las siguientes:

> "a) Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país para el Sector Público;
>
> b) Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, valuación y revelación de la información de los organismos públicos;
>
> c) Consolidar la Contabilidad General de la Nación con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cualquiera que

sea el orden al que pertenezcan para lo cual fijará las normas, criterios y procedimientos que deberán adoptar los gobernadores, alcaldes y demás funcionarios responsables del manejo de dichas entidades a fin de adelantar la respectiva fase del proceso de consolidación, así como para la producción de la información consolidada que deberán enviar a la Contaduría General de la Nación;

d) Elaborar el Balance General, para someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política;

e) Fijar los objetivos y características del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, referido en la ley".

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema

3.3.1. Catálogo General de Cuentas

A partir de la Modernización de la RCP antes mencionada, se aprobaron por resolución de la CGN los marcos normativos acordes con la clasificación de entidades contables públicas –en función del sector económico al que pertenecen por la función que desarrollan– y, como parte de cada uno de ellos, su propio Catálogo General de Cuentas.

En ese sentido, los catálogos de cuentas quedan organizados de la forma que sigue:

- Por Resolución 620 de 2015 se aprueba el catálogo de cuentas para Entidades de Gobierno. Su última actualización se dispuso en las Resoluciones 217 y 218 de 2021.
- Por Resolución 139 de 2015 se aprueba el catálogo de cuentas para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores y que no Captan ni Administran Ahorro del Público. Su última actualización se dispuso en la Resolución 219 de 2021.
- Por Resolución 037 de 2017 se aprueba el catálogo de cuentas para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores o que Captan o Administran Ahorro del Público. Su última actualización se dispuso en la Resolución 220 de 2021.
- Por Resolución 611 de 2017 se aprueba el catálogo de cuentas para Entidades en Liquidación. Su última actualización se dispuso en la Resolución 221 de 2021.

La actualización de la publicación de los CGC [11]se realiza en forma semestral.

11 El proceso de actualización de los Catálogos de Cuentas es dinámico, por tanto, la mención a las Resoluciones de la CGN se refiere al momento de realización del presente documento (marzo 2022).

Si bien cada CGC es propio de cada marco normativo, todos tienen una estructura similar. En principio, en todos se describen las cuentas contables separadas por clases, que conforman cada grupo de elementos de los estados financieros: Activo, Pasivo, Patrimonio Neto, Ingresos, Gastos y Cuentas de Orden.

Así, cada catálogo de cuentas está formado por cuatro niveles de clasificación con seis dígitos que constituyen el Código Contable, de la siguiente manera:

CLASE	GRUPO	CUENTA	SUBCUENTA
X	X	XX	XX

Las X indican la cantidad de dígitos que se considera por cada clasificación. El primer dígito del código contable corresponde a la Clase; el segundo, al Grupo; el tercero y el cuarto, a la Cuenta; y el quinto y el sexto, a la Subcuenta.

La estructura básica de cada catálogo de cuenta es la siguiente:

Cuadro 3. Estructura del Catálogo General de Cuentas, coincidente en todos los marcos normativos

Clase	REPRESENTA
1 ACTIVO	SITUACIÓN FINANCIERA
2 PASIVO	
3 PATRIMONIO	
4 INGRESOS	RESULTADO FINANCIERO DEL PERÍODO
5 GASTOS	
6 COSTOS DE VENTAS	
7 COSTO DE TRANSFORMACIÓN	Costo
8 CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	CONTINGENCIAS – REVELAN INFORMACIÓN PARA EL CONTROL
9 CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	

Para cada cuenta se realiza la descripción dinámica del evento por el que se la debita y/o acredita.

3.3.2. Soportes, comprobantes y libros de contabilidad

La CGN, por la Resolución 525 de 2016, incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable, la cual es transversal a los marcos normativos.

La norma establece, por un lado, las etapas del proceso contable que deben cumplirse para la elaboración de la información financiera y su posterior presentación, que son el reconocimiento, la medición posterior y la revelación de los hechos económicos.

Por otro lado, define los soportes, comprobantes y libros de contabilidad principales y auxiliares que respaldan la información financiera, sus características y requerimientos a tener en cuenta para su elaboración.

En cuanto a los soportes, la norma los define como "documentos que contienen información sobre hechos económicos" y pueden ser de origen tanto interno como externo. Los soportes de origen externo son "los que provienen de terceros como consecuencia de las operaciones llevadas a cabo con la entidad, tales como, escritos, contratos, facturas de compra, títulos valores, cuentas de cobro, extractos bancarios, escrituras y matrículas inmobiliarias". A su vez, "los documentos de origen interno son los elaborados por la entidad, como conciliaciones, nóminas, resúmenes, estadísticas y cuadros comparativos".

Los comprobantes de contabilidad, por su parte, constituyen "los documentos en los cuales se registran los hechos económicos y sirven de fuente para registrar los movimientos en el libro correspondiente". Estos comprobantes pueden ser, entre otros, de ingreso, egreso y general.

Asimismo, los libros de contabilidad "son los documentos que sistematizan cronológicamente los hechos económicos que afectan las partidas de los estados financieros. Los asientos que se realizan en los libros de contabilidad deben estar respaldados en comprobantes de contabilidad". Los libros principales son el diario y el mayor, y la norma indica que también pueden llevarse libros auxiliares.

Según el cometido estatal de las entidades de gobierno y el negocio al que se dediquen las empresas, se deben definir los comprobantes de reconocimiento de los hechos económicos de acuerdo con sus políticas contables y los libros auxiliares por los que llevará los registros de estos.

3.3.3. Tabla de Eventos Contables – Organización del Registro Contable en SIIF Nación

Por el Instructivo 19,[12] emitido por la CGN, se describen "instrucciones relacionadas con la organización contable en el SIIF Nación, por medio de tablas entre las que se incluye la estructura del catálogo contable, el reconocimiento y revelación de los hechos, operaciones y transacciones registradas en el sistema, los libros principales, auxiliares y reportes".

Estas tablas son dinámicas y acompañan las necesidades de registro de las ECP, las que dentro del SIIF-Nación se identifican en relación con la Posición del Catálogo Institucional (PCI) (presupuestal), donde cada una se liga con una ECP. Puede ocurrir que una ECP esté conformada por más de una unidad ejecutora y, en tal caso, en el sistema se creará el código de conexión y se obtendrá para cada PCI su PCIC. Esto sirve para identificar a la ECP emisora de estados contables, a la que, a su vez, se les asigna un código que luego se utiliza para las tareas de consolidación. El SIIF NACIÓN no consolida,

12 Publicado en el Diario Oficial de Colombia el 28 de diciembre de 2012.

sino que le se asignan estos códigos de consolidación a cada ECP solo a los efectos de que sirvan luego para dichas tareas.

Las tablas contables (TCON) sirven para identificar eventos y formularios contables, y para generar reportes.

La tabla principal TCON 1 es el catálogo contable, a partir del cual se efectúa la relación con las clasificaciones presupuestales de los catálogos de ingresos, gastos y tipo de operaciones no presupuestales.

Para los registros presupuestales y contables que no requieren un tratamiento especial, los usuarios deben seleccionar la marca denominada "UNIVERSAL" a fin de que se efectúe el registro en el sistema.

Cuando una ECP requiere realizar un registro particular de la entidad, deberá catalogar este registro como "NO UNIVERSAL" por excepción y cargar el tipo de evento para que el sistema entienda si debe generar un asiento contable o no.

Las tablas de eventos TCON12-Tipos de Operación y TCON7-Causación de gastos, contienen registros con ámbito de aplicación específico.

Las relaciones se automatizan en función del tipo de operación y del atributo que le confiera el operador en el momento de realizar el registro.

3.3.4. Consolidación contable. Alcances. Árbol de consolidación

En cumplimiento del mandato constitucional y legal, la CGN prepara estados financieros y de resultados consolidados a nivel nacional (330 ECP), territorial (3424 ECP) y del Sector Público colombiano (3756 ECP). En este último incluye al Banco Central y al Sistema Nacional de Regalías, reflejando así la situación financiera de las entidades públicas del Estado colombiano.

Para esta labor de preparar y presentar los informes financieros consolidados de la Nación, de las entidades territoriales y del Sector Público colombiano, la CGN utiliza la información que contiene en su base de datos de todas las ECP Nacionales y Territoriales que hayan reportado su situación financiera y de resultados.

La consolidación de la información contable se realiza en la CGN a través de un proceso técnicamente desarrollado en aplicación de estándares internacionales, que le permiten obtener las cifras contables de activos, pasivos, patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como los resultados del Sector Público en su conjunto, presentados como una sola entidad.

El objetivo de la consolidación de la información, según lo expresa la CGN, es que esta se constituya en la base de análisis de la gestión financiera institucional; que muestre resultados del Sector Público de forma unificada, como si fuese una sola entidad económica; que rinda cuentas del manejo de los recursos públicos; y que sirva de insumo para las Estadísticas Fiscales y las Cuentas Nacionales, de manera tal que dicha información sea útil para la toma decisiones, el control y la fiscalización de la gestión pública.

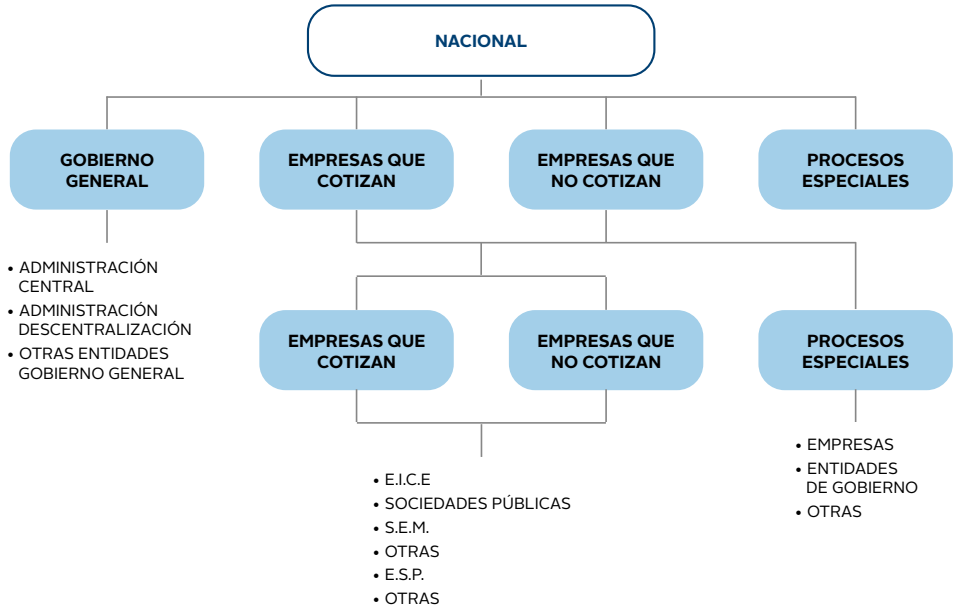
La CGN desarrolló el "Manual Funcional del Proceso de Consolidación de Estados Financieros del Sector Público", que describe el proceso de consolidación de los niveles Nacional, Territorial y del Sector Público colombiano. Este manual contiene las especificaciones y requisitos del proceso y define los diferentes algoritmos o funcionalidades a ejecutar a través del procedimiento y proceso establecido en la plataforma informática del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP.

A partir de la información reportada en el CHIP y los procesos de análisis, se elaboran los siguientes documentos:

- "Información consolidada para fines estadísticos": tiene un enfoque económico y consolida el Sector Gobierno General, que incluye el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental y el Gobierno Municipal.
- "Información consolidada a los fines de la preparación de los Estados Contables Consolidados del Nivel Nacional": tiene un enfoque contable y conforma su árbol de consolidación solo para las ECP del Gobierno Nacional. A través de diferentes clasificadores, estas se clasifican en las que pertenecen al Gobierno General –separando el sector central y el descentralizado– y las que desarrollan actividades como empresas estatales –ya sea que coticen o no en bolsa de valores–.

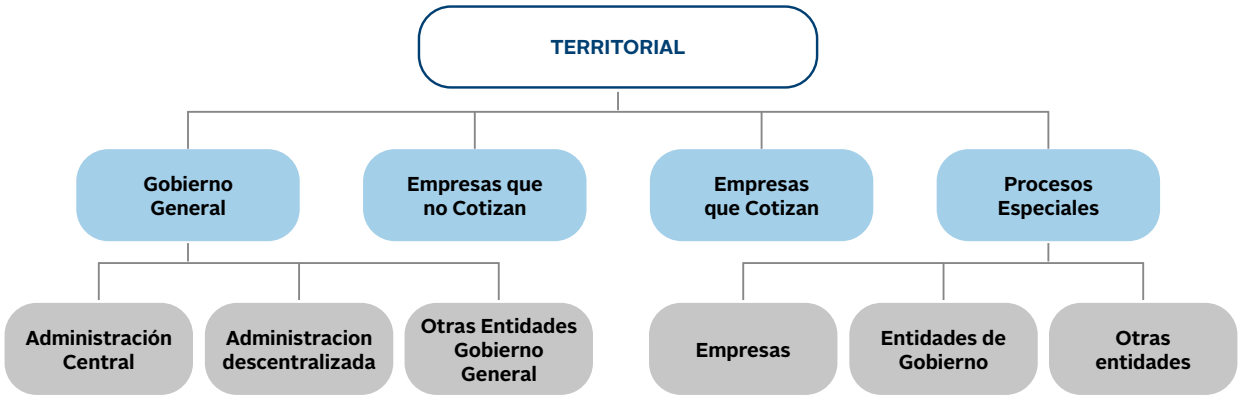
Se muestran a continuación los distintos niveles de consolidación y sus "árboles" respectivos:

Figura 4. Consolidación Nivel Nacional



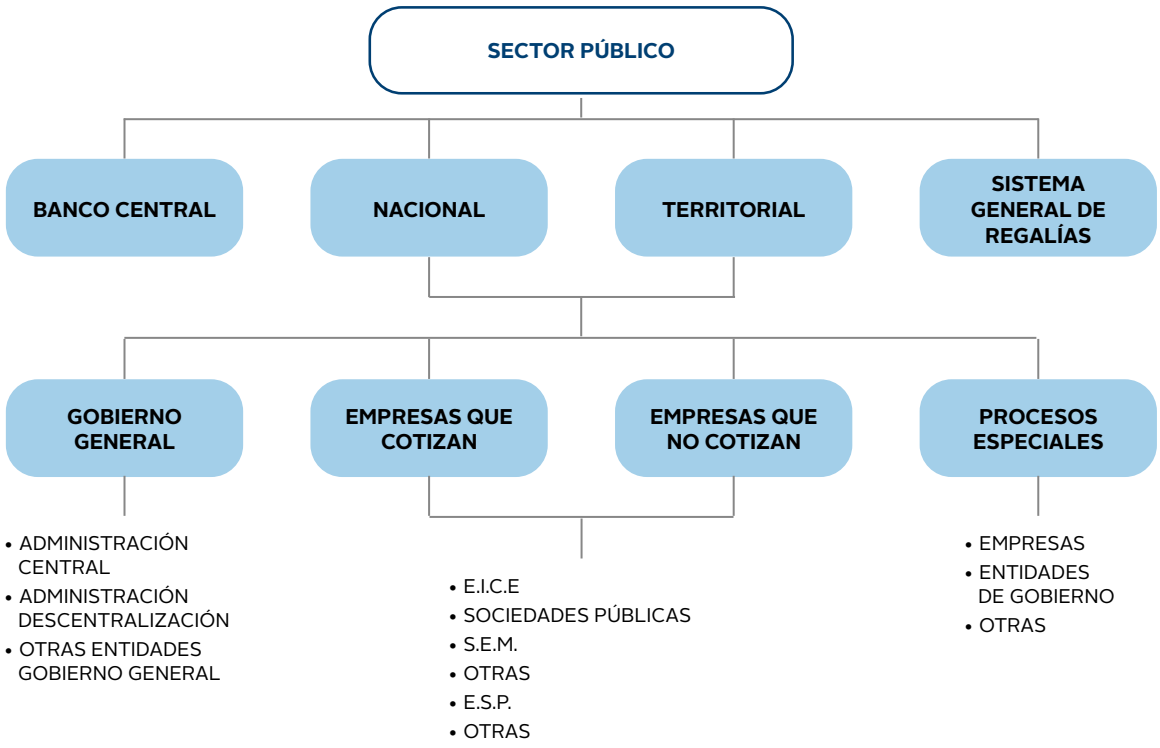
Fuente: Manual Funcional del Proceso de Consolidación

Figura 5. Consolidación Nivel Territorial



Fuente: Manual Funcional del Proceso de Consolidación

Figura 6. Consolidación Sector Público



Fuente: Manual Funcional del proceso de consolidación

Se observa que cada uno de los rectángulos que conforman la estructura o clasificador de los niveles Nacional, Territorial o Sector Público corresponde a un centro de

consolidación y, en cada uno de ellos, figuran los grupos de entidades o las entidades individuales que lo conforman. A manera de ejemplo, las entidades nacionales de la administración central están conformadas como se muestra a continuación:[13]

Figura 7: Conformación de la Administración Central, que consolida en el Nivel Nacional

El proceso de consolidación básicamente tiene 4 pasos:

- - El análisis de la consistencia de la información y las políticas contables aplicadas.
- - La eliminación de operaciones recíprocas.
- - La incorporación de saldos línea a línea.
- - El cálculo de los intereses minoritarios, en el caso de la consolidación para fines contables.

- **Eliminación de operaciones recíprocas**

Las operaciones recíprocas son las que se identifican entre entidades públicas cuando la entidad origen y la entidad destino están dentro del centro objeto de consolidación. En ese caso, se busca eliminar aquellas transacciones que generan doble acumulación en la agregación de la información contable básica.

Para suprimirlas, se cuenta con la matriz "Reglas de eliminación", donde se asocian cuentas de débito y crédito que se consideran recíprocas. Cuando estas no coinciden al

13 Informe de Situación Financiera y Resultados del Nivel Nacional del Proceso de Consolidación.

100%, se crea un concepto denominado "saldo por conciliar", que se utiliza para realizar el ajuste que equilibra la cuenta.

Los "saldos por conciliar" pueden darse por distintos motivos:

- Por inconsistencias en los reportes y registros contables producidas por errores en el registro en las cuentas contables que utiliza cada entidad para la operación recíproca; ya sea porque se registraron valores diferentes, o porque una entidad reportó la cuenta como corriente y la otra no, o porque una entidad reportó la operación recíproca y la otra no, entre otras diferencias.
- Por diferencia en el criterio para el registro de las operaciones, como por ejemplo en el momento del devengo, proceso de valuación diferente, entre otros.

Estas diferencias permiten el seguimiento a nivel individual de las diferentes transacciones, para garantizar coherencia en los reportes.

Existen distintas reglas en el proceso de consolidación, como por ejemplo las denominadas "por una punta",[14] que permiten realizar el proceso de eliminación a partir del reporte de una sola entidad. En esos casos, el sistema está parametrizado para generar la operación recíproca creando la otra punta. Esta regla es necesaria cuando el concepto recíproco y específico es utilizado por una entidad definida, por ejemplo, la emisión de TES por la entidad Deuda Pública y la correlativa inversión en cualquier entidad pública; los ingresos y gastos parafiscales del SENA, ICBF, entre otros.

A su vez, el sistema prevé la eliminación de operaciones recíprocas de la deuda pública. Por ejemplo, los títulos de deuda emitidos por el Gobierno o por otras entidades contables públicas (pasivos), o adquiridos por entidades contables públicas (inversión), son objeto de eliminación en el proceso de consolidación, excepto cuando correspondan a inversiones que respaldan pasivos pensionales.

Dentro del proceso, se aclara que las operaciones recíprocas relacionadas con la administración de pensiones no se eliminan, con el propósito de reflejar los valores de cotizaciones, transferencias y el pasivo pensional respectivo. Esto en atención a lo señalado en la Ley 100 de 1993, en relación con el destino específico de estos recursos.

- **Incorporación de saldos línea a línea (consolidación a partir de los saldos contables)**

El proceso de consolidación contable que adelanta la CGN se realiza tomando los saldos finales corriente y no corriente, reportados por las entidades contables públicas en forma trimestral, y en el formulario "CGN2015_001_SALDOS_Y_MOVIMIENTOS_CONVERGENCIA", a través del Sistema CHIP. Los movimientos débito y crédito de cada cuenta, y los saldos iniciales que reportan sobre estas las entidades contables públicas, se utilizarán para el seguimiento de transacciones y hechos económicos reconocidos, los que se captan con la integración y sumatoria "línea por línea", información que sirve

14 Manual Funcional del Proceso de Consolidación, punto 2.3.7.

de base para la preparación de las notas de los estados financieros y de las estadísticas fiscales, y como insumo para las cuentas nacionales.

3.4. Entidades que Intervienen Actualmente en la Gestión del Sistema

Las entidades centrales que actualmente intervienen y son responsables de la gestión del Sistema de Contabilidad son las que se describen a continuación.

3.4.1. Contaduría General de la Nación

Como ya se expuso, por mandato constitucional y legal, se creó la Contaduría General de la Nación como organismo rector de la Contabilidad Pública con jurisdicción en todo el país.

La Contabilidad Pública comprende la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera sea el orden al que pertenezcan, así como la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y solo en lo relacionado con estos.

Por su parte, la Contabilidad General de la Nación, según la ley 298 de 1996 "comprende la de los órganos que integran las Ramas del Poder Público en el nivel nacional, la de las entidades u organismos estatales autónomos e independientes, la de los organismos creados por la Constitución Nacional o por la ley, que tienen régimen especial, adscritos a cualquier Rama del Poder Público, la de las personas naturales o jurídicas y la de cualquier otro tipo de organización o sociedad, que manejen o administren recursos de la Nación en lo relacionado con éstos". A este respecto, la CGN expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional.

3.4.2. Entidad contable pública

La CGN define a la entidad contable pública como "la unidad mínima productora de información que se caracteriza por ser una unidad jurídica, administrativa o económica que: a) desarrolla funciones de cometido estatal, b) controla recursos públicos, c) debe realizar una gestión eficiente de los recursos públicos que controla, d) está sujeta a diversas formas de control y e) está obligada a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. En consecuencia, la entidad contable pública debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación".[15]

Por otra parte, la "norma de procesos contables y sistema documental contable", aprobada por la Resolución 525 de 2016, actualizada por la Resolución 069 de 2021,

15 Definición contenida en el Referente Teórico y Metodológico del RCP.

describe que la entidad contable podrá llevar su proceso para la realización de los estados financieros en forma centralizada o separada por unidades contables.[16]

3.4.3. Contraloría General de la República

Por disposición constitucional, la Contraloría General de la República, en materia contable, con absoluta independencia de la CGN, tiene las siguientes responsabilidades:

- **a)** contabilizar la ejecución del presupuesto (art. 354 de la CP);
- **b)** presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro (art. 268 de la CP); y
- **c)** certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación (art. 268 de la CP).

3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema

3.5.1. Situación Financiera y Resultados Consolidados del Nivel Nacional - Balance General de la Nación

La Contaduría General de la Nación, en desarrollo de su misión, elabora anualmente el Balance General Consolidado de la Nación, del Nivel Territorial y del Sector Público.

En reglamentación del artículo 354 de la Constitución Política de Colombia, se expidió la Ley 298 de 1996 que le asignó al Contador General de la Nación la función de elaborar el Balance General, así como de someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, seis meses después de concluido el año fiscal.

El mencionado informe contable, consolidado con las cifras del nivel nacional colombiano con corte al 31 de diciembre de 2020, se preparó con la información de 330 entidades contables públicas que corresponden al 100 % del universo de las entidades registradas en las bases de datos de la CGN, clasificadas según los diferentes marcos normativos contables que cada una aplica de acuerdo con el sector económico al que pertenecen y por la función que desarrollan. El documento se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se incluyen los estados financieros consolidados del año 2020, comparativos con el 2019, en su orden: el Estado de Resultados, el Estado de Situación Financiera y el Estado de Cambios en el Patrimonio; en el segundo, se describe el proceso de consolidación, a partir de la función de la CGN, la metodología de consolidación utilizada, la evolución de la regulación contable y la normativa expedida en el período; en el tercero, se presenta un análisis, a nivel general, de las cifras consolidadas obtenidas; y en el cuarto, se desarrollan las diferentes notas o revelaciones a los estados financieros

16 El documento "Norma del proceso contable y sistema documental contable", en sus puntos 3.1 y 3.2, describe las actividades que como mínimo deben realizar las entidades en el proceso de información.

consolidados con el detalle suficiente para la debida interpretación de lo sucedido en las entidades nacionales en el año 2020.

Los estados financieros consolidados que forman parte del Estado de Situación Financiera y Resultados Consolidados son los que seguidamente se presentan.

3.5.1.1. Estado de resultados del período

"Presenta el total de ingresos menos los gastos y costos de la entidad, con base en el flujo de ingresos generados y consumidos durante el periodo, revelando el resultado del periodo".

En general, la información que se presenta responde a los importes de los ingresos con y sin contraprestación, gastos administrativos, gastos de ventas, gasto público social, ganancias o pérdidas que surjan de la disminución de cuentas de activos, costos financieros, entre otros.

3.5.1.2. Estado de Situación Financiera

"El Estado de Situación Financiera Consolidado de la Hacienda Pública Nacional presenta en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera del sector consolidado a una fecha determinada y revela la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones, y la situación del patrimonio como si se tratara de una sola entidad".

3.5.1.3. Estado de cambios en el patrimonio

"El Estado de Cambios en el Patrimonio presenta las variaciones de las partidas del patrimonio en forma detallada, clasificada y comparativa entre un periodo y otro". Debe incluir la siguiente información: "a) cada partida de ingresos y gastos del periodo que se haya reconocido directamente en el patrimonio, según lo requerido por otras normas, y el total de estas partidas; b) el resultado del periodo mostrando, de forma separada, los importes totales atribuibles a las participaciones no controladoras y a la entidad controladora; y los efectos de la aplicación o reexpresión retroactiva reconocidos de acuerdo con la Norma de políticas contables, cambios en las estimaciones contables y corrección de errores, para cada componente de patrimonio".[17]

3.5.1.4. Estado de flujos de efectivo del período contable

"El estado de flujos de efectivo presenta los fondos provistos y utilizados por la entidad, en desarrollo de sus actividades de operación, inversión y financiación, durante el periodo contable. Los flujos de efectivo son las entradas y salidas de efectivo y equivalentes al efectivo. El efectivo comprende el dinero en caja y los depósitos a la vista. Los equivalentes al efectivo representan inversiones a corto plazo inferiores a 3 meses".[18]

Se hace notar que este estado, en la actualidad, no está siendo elaborado ni presentado ante Congreso.

17 Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

18 Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

3.5.1.5. Notas a los estados financieros

"Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática". Deberán expresar las bases sobre las que se realizaron los estados financieros, información que describa comparaciones que sean significativas entre un período y otro, y toda aclaración que permita una comprensión sólida de los distintos aspectos revelados en los componentes del estado de situación financiera.

3.5.1.6. Otra información a revelar

Además de los estados e información mencionados, el Marco Normativo de Entidades de Gobierno describe que también debe revelarse:

> "- información que describa en forma desagregada los componentes de efectivo y equivalentes de efectivos, el desglose de las operaciones de inversión o financiación soportado por un informe detallado.
>
> - Revelaciones relativas al marco jurídico y funcional de la entidad, datos específicos del ente, el estado de juicios y contingencias y toda información que permita comprender la capacidad de la entidad para continuar con la prestación y/o producción de los bienes o servicios del lugar donde desarrolla sus actividades; toda acción que pueda comprometer su continuidad, entre otras".

3.5.2. Usuarios de los productos que actualmente genera el sistema

3.5.2.1. Contraloría General de la República

De acuerdo con el Acto Legislativo 4 del año 2019, por el cual se modifica el artículo 268 de la Constitución de la República, en su numeral 15, es atribución del Contralor General de la República "certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación". En concreto, la CGR analiza y certifica el balance y lo devuelve a la CGN para su presentación ante el Congreso.

3.5.2.2. Congreso Nacional

Una vez auditado el Balance General por el CGR, este es presentado por el Contador General ante la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes y ante la Comisión Cuarta del Congreso (comisión mixta compuesta por senadores y representantes que tiene conocimiento de temas relacionados con el Sistema de Control Fiscal Financiero, entre otros). Para ello, existe un plazo de seis meses después de concluido el año fiscal.

La mencionada Comisión Legal de Cuentas, de acuerdo con el numeral 2.º del artículo 178 de la Constitución Política, concordante con el artículo 310 de la Ley 5 de 1992, tiene como función principal "Examinar y Fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro (...)". Debido a normas posteriores, fue incluido el Balance General.

La Comisión Legal de Cuentas procede a elaborar el proyecto de resolución de fenecimiento o no del Balance General. Dicho proyecto de resolución se presenta ante la plenaria de la Cámara de Representantes, quien decide sobre el tema puesto a su consideración. En caso de aprobarse el "no fenecimiento", se compulsa copia de la correspondiente resolución a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para lo de su competencia.

Las resoluciones acogidas por el plenario de la Cámara de Representantes se elevan a acto administrativo por parte de la Mesa Directiva de la Corporación, se publican en la Gaceta Oficial y se comunican a los interesados.

Por su parte, la Comisión Cuarta del Congreso, una vez recibido el Balance General, en uso de sus atribuciones, puede citar al Contador General y al Contralor General para que aclaren temas de interés público.

3.5.2.3. Dirección General de Programación Macroeconómica

La Dirección General de Programación Macroeconómica (DGPM) utiliza la información proveniente de los estados financieros que proporciona el CHIP Central, para la realización de estudios y análisis, y para la preparación de las cifras para la EFP, en consonancia con el MEFP 2014.

A su vez, la DGPM, a través de las mesas de trabajo de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP), sugiere a la CGN la ampliación de datos de la información contable pública con el objeto de que esta última esté en consonancia con las directrices del MEFP 2014, en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la construcción de las cifras macroeconómicas.

3.5.2.4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de elaborar las Cuentas Nacionales a través de procesos estadísticos. Para ello demanda que la información que genera la CGN, en lo que hace al Sector Público, esté estructurada de acuerdo con las pautas del SCN.

Para elaborar sus estados, el DANE realiza, en algunos casos, contrastes entre información observada de los registros administrativos y otras fuentes de mayor alcance, encuestas estructurales o estadísticas derivadas. Le interesa fundamentalmente la construcción de las Cuentas de producción y generación del ingreso y las Cuentas de bienes y servicios desde la mirada del SCN.

A nivel de Gobierno, toma información de la Contaduría General de la Nación para investigaciones coyunturales y de tipo anual. En las primeras, la información se utiliza para el indicador de seguimiento de la economía, salida que obtiene unos 45 días después de terminado el mes; en el caso de las anuales, con diferencias de 18 meses.

La desagregación que se requiere es tanto a nivel de Gobierno General como Gobierno Local y de Seguridad Social.

3.5.2.5. Banco de la República

El Banco de la República (BANREP) elabora la cuenta financiera, como parte del Sistema de Cuentas Nacionales, en términos de saldos y flujos anuales. Para la elaboración de dicha cuenta utiliza como materia prima los balances contables que producen todas las superintendencias de control y vigilancia que hay en el país, y utiliza los balances contables que tiene la CGN de todas las entidades públicas de Colombia, conectándose a una base de datos donde se clasifican y sectorializan las operaciones financieras.

La información de los balances es sometida a un control de consistencia de la ecuación contable; se cruzan los datos de balances con el sistema financiero y, ante alguna discrepancia, se da como válida la información producida por la CGN.

Se utiliza el Catálogo General de Cuentas de la CGN, aunque en algunas cuentas existen zonas grises que no permiten identificar cuánto de ellas incluye datos para la cuenta financiera y cuánto representa de ingresos y gastos. Este aspecto ha mejorado bastante, pero aún no es suficiente.

La información del Anexo de Operaciones Recíprocas es de mucha utilidad para identificar si estas operaciones se hicieron con el mismo sector; por ejemplo, si el Ministerio de Hacienda emite títulos de deuda, cuál es su recíproca, entre otras.

El BANREP contrasta la información del Ministerio de Hacienda con la de la Contaduría General de la Nación. Ante discrepancias, valida el dato administrativo que brinda la CGN, el que, a su vez, compara con el informe del CONFIS, en forma simultánea con el DANE.

También se valida toda la información debajo de la línea de Activos y Pasivos. Se trabaja con informes proyectados trimestrales y anuales, los que se ajustan con la información real, y se realiza la Información anual. Para esto se debe esperar a que la CGN publique los balances finales, lo que sucede dos meses después de cerrado el período de referencia.

3.5.2.6. Portal de Transparencia

La CGN expone en su página web todo tipo de información que pueda servir para la clara exposición de su cometido. Esto incluye su propia ejecución presupuestal, como información para los ciudadanos y analistas sobre los datos abiertos a la comunidad a través de un link entre la CGN y el Portal de datos abiertos www.datos.gov.co

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Entre las principales fortalezas del sistema que se han identificado, destacan las que se desarrollan a continuación.

4.1.1. Normas y políticas contables

Dentro del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), se encuentran definidos los principios contables que se consideran para el registro de las operaciones, entre estos, el principio del devengo o causación, en convergencia con lo establecido en los estándares internacionales. A su vez, se advierte que existe cierta consistencia con la determinación de los momentos de registro de la ejecución de ingresos y gastos, que son fundamentales para la integración.

4.1.2. Análisis de reconocimiento, revelación de los hechos económicos

La CGN, por medio de la Regulación Contable Pública, delimitó sus modelos normativos como se describió en el punto 3 del presente capítulo. Dentro de este marco, regula la normativa que deben aplicar las entidades contables conforme al entorno económico, con relación a si cumplen o no con los principios de empresa en marcha.

4.1.3. Construcción del Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública

En el "Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública", la CGN define el alcance del Régimen de Contabilidad Pública (RCP) utilizando un enfoque lógico- deductivo, con lo que garantiza la coherencia, consistencia y legitimidad conceptual del proceso de normalización y regulación, en el contexto de la convergencia hacia los estándares internacionales de información financiera.

Por otro lado, considerando el entorno económico característico del Sector Público colombiano, la Contaduría delimita en forma específica cuatro marcos normativos para la preparación y presentación de la información financiera con propósito general, los cuales se han descripto en el apartado 3 del presente documento.

Las acciones mencionadas anteriormente son una muestra cabal del avance en la modernización de la normativa contable pública y constituyen una clara señal del cumplimiento de los planes estratégicos propuestos por la CGN en su proceso innovador y de mejora continua en las áreas de su competencia, lo que representa la principal fortaleza que sostiene toda la estructura del SNCP.

4.1.4. Buen nivel de funcionarios públicos en las áreas centrales

La nueva estructura de la CGN, establecida bajo el Decreto 143 del 2017, muestra que se ha realizado un gran esfuerzo en cuanto a la calidad de la formación del capital humano que conforma los GIT (Grupos Internos de Trabajo) de las Subcontadurías, así como de la Secretaría.

4.2. Debilidades

En este apartado se describen los temas primordiales que impiden que el SCP en Colombia se desarrolle con base en un sistema de información integrada, en tiempo real y en forma automática, y que significan un obstáculo para sus probables principales usuarios en cuanto al uso de los datos de tipo presupuestal, contable y/o económico con oportunidad y tal como ellos lo requieran.

4.2.1. El diseño del SCP fue realizado y opera con cierta autonomía respecto de los demás sistemas que integran la GFP

El actual modelo legal y técnico, así como de funcionamiento del SCP en general, no responde a los criterios de diseño de un SIGFP que opere en forma integrada, automática, en tiempo real y produzca información para la toma de decisiones con oportunidad. En síntesis, no está diseñado con los propósitos ni las bases conceptuales de un SCP en tal contexto. Lo anterior lleva a situaciones extremas, como, por ejemplo, que la única información de impacto que produce la CGN es el Balance General, comúnmente generado a los cinco o seis meses de finalizado cada ejercicio contable.

Entendemos que el SCP debe apuntar a generar datos confiables, en tiempo real y útiles para la toma de decisiones por parte de los responsables de las finanzas públicas, la planeación, el control interno y las estadísticas económicas y fiscales.

4.2.2. Problemas en la conceptualización del ente contable público ACN y de sus principales instrumentos

En Colombia, la CGN se refiere al concepto de entidad contable pública (ECP) como una unidad mínima productora de información.[19] En el ámbito de la Administración Central Nacional (ACN), esta unidad está representada por 44 ECP individuales, entre las que se mencionan el MHCP, el Tesoro Nacional, el DANE, el DNP, Deuda Pública Nación, los ministerios y otros. En principio, ninguno de ellos reúne las características de unidad institucional conforme lo indicado por el SCN 2008, sino que son unidades ejecutoras donde se genera la información, pero que no tienen capacidad, por derecho propio, de poseer activos, contraer pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades en forma individual, pero sí en forma conjunta, ya que estas fungen como una unidad institucional única.

Desde el punto de vista de los registros, el sistema aprobado plantea dudas, por ejemplo, en las operaciones de deuda pública sobre los registros de gastos que no tienen un ingreso que lo financie dentro de la misma ECP, o reconocimientos de ingresos por endeudamientos, debido a que la obligación no será liquidada por la mencionada unidad. Otros casos también se ven en la creación de cuentas de enlace que requieren seguimientos innecesarios, entre otros problemas.

19 El concepto completo que describe la CGN fue explicado en el apartado 3.3.4. y puede ampliarse con el documento Referente Teórico Metodológico de la RCP que expidió la CGN.

La información que actualmente brinda cada ECP, considerada como independiente dentro de la ACN, es incompleta por origen y naturaleza. Por ejemplo, los ministerios que utilizan los fondos del Tesoro Nacional para realizar los pagos de sus gastos fuerzan la contabilidad para que cuadre el reconocimiento de un movimiento de fondos que es inexistente en la actual ECP, y justifican su actuación basados en que su presupuesto se financia con dichos fondos.

A su vez, cada una de las ECP define sus propias políticas contables y en algunas ocasiones pueden llegar a prevalecer los "juicios profesionales"[20] ante las decisiones de reconocimiento de similares eventos. Como consecuencia de ello, puede ocurrir que ante iguales circunstancias la revelación de la información se muestre de manera diferente.

Seguidamente, se analizará la situación de dos elementos del SCP cuya composición es esencial para el diseño de un SIGFP.

a) El Catálogo de General de Cuentas no se relaciona unívocamente con la clasificación presupuestal, ni se articula con requerimientos de datos del SCN y EFP.

El principal componente metodológico de un Sistema Integrado de Información Financiera, como se ha venido comentando en todo el documento, es la integración automática entre todos los sistemas que lo conforman. Para ello, es fundamental que el SCP se construya como núcleo central de esa combinación, tal como se vio en el punto 2 de este capítulo.

Uno de los principales elementos técnicos que se requieren para lograr dichos propósitos es contar con un Catálogo de Cuentas Contable que se relacione unívocamente, en los casos en los que corresponda, con la Clasificación Presupuestal, además de que esta cuente con una estructura en consonancia con las directrices del CPC, del SCN 2008 y del MEFP 2014.

Para que el Sistema funcione en tiempo real, en forma automática y en el lugar en que se genera el hecho económico con la mínima intervención del usuario, es condición *sine qua non* lograr una vinculación unívoca entre el Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo de las Entidades de Gobierno y el Clasificador Presupuestal del mismo ámbito, cuestión esta que no se observa en el SCP en Colombia al realizar una comparación entre ambas clasificaciones tal como están estructuradas actualmente, en especial, el Catálogo General de Cuentas.

Las clasificaciones del sistema de cuentas descriptas en los referentes internacionales ya están armonizadas conceptualmente entre sí y en base a criterios sobre los momentos de registro homogéneos, por ello se utilizan para realizar comparaciones con el actual Catálogo General de Cuentas.

En cuanto a la estructura propia del CGC, se aprecia que las partidas de las cuentas de Activos y Pasivos no están separadas conforme un plazo de vencimiento en corrientes y no corrientes, ni tampoco existe una identificación de las cuentas por cobrar o por pagar de corto o largo plazo, cuestión esta que dificulta comprender como están

20 Expresión utilizada en las NICSP cuando se utiliza el criterio profesional para definir un registro, que, por otro lado, es la última opción a la que debe recurrirse en tal caso.

expresados los derechos y obligaciones en términos de los tiempos en que pueden ser requeridos o atendidos, lo que puede afectar el principio de oportunidad para quien toma las decisiones.

Sin embargo, las ECP, al realizar sus reportes al CHIP, separan los saldos de las cuentas en corrientes y no corrientes a través de un proceso manual por intermedio de un formulario, que, más allá de los controles y cuidados que puedan tener quienes registran, conlleva la posibilidad de un error humano involuntario o bien un error por criterio de registro que pueda llevar a confusión. Esto se ve en los detalles de las conciliaciones de saldos que se realizan en la CGN.

Teniendo en cuenta este comentario, se considera apropiado poder diferenciar al menos las partidas corrientes de las no corrientes en las cuentas de Activos y Pasivos, e identificar las que son de corto y de largo plazo dentro de esta estructura, de modo que todos tengan el criterio ya definido, en especial las ECP de la ACN, las que tomadas como un solo ente contable deberán utilizar iguales criterios ante situaciones similares.

Por su parte, debe tenerse en cuenta que la NICSP 1 en su párrafo 90 aclara que la norma no prescribe el orden ni el formato de presentación. Lo que se propone en el párrafo 88 es "una lista de partidas lo suficientemente diferentes, en naturaleza y función, como para requerir una presentación por separado en el estado de situación financiera" y no limita su desarrollo ni su lista, pero sí proporciona guías mínimas en las que una de las cuestiones a resaltar es la desagregación de las partidas de las cuentas de Activos y Pasivos en corrientes y no corrientes.

En cuanto a la relación con la clasificación presupuestal frente al estado de rendimientos financieros, conformado por cuentas de ingresos y gastos, existen diferencias conceptuales y una muy compleja forma de clasificarlos, por lo que, en un proceso de normalización, deben reconocerse y discutirse sus diferencias conceptuales para lograr una homogeneización de su tratamiento contable.

Respecto a la clasificación presupuestal de ingresos y gastos y su relación con las cuentas del Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, la estructura actual de estas no permite identificar fácilmente la correlación entre ambas.

Como consecuencia de lo anterior, se dificulta el reconocimiento automático de las transacciones y la relación unívoca de asociación entre las cuentas. Por ejemplo, para el caso de la elaboración de estadísticas, no existe suficiente asociación de las cuentas de ingresos por ventas de bienes y servicios con sus respectivos costos, y se tiene que recurrir a las notas de los estados financieros para tratar de conseguir la información que debería generarse de manera automática.

También es requerimiento para la vinculación automática a nivel presupuestal y económico el diferenciar las transferencias y donaciones desagregadas por los sectores involucrados (sector público, privado, externo). Tanto en ingresos como en gastos, los conceptos de clasificación al menos deberían responder a las conceptualizaciones expedidas por los referentes internacionales.

A su vez, es deseable que presupuestalmente se distingan los activos no financieros producidos de los no producidos y que se realice una apertura adecuada, consistente y coherente de los activos biológicos en los sistemas de cuentas de presupuesto y contabilidad.

Las consideraciones planteadas son solo algunos de los muchos ejemplos que pueden mencionarse en cuanto a la falta de vinculación unívoca entre las clasificaciones presupuestales de los ingresos y gastos con el CGC, situación que debe tratarse de manera conjunta con todos los involucrados en la producción de información para la Gestión Financiera Pública.

b) Matrices de conversión

El SIIF no posee matrices de relación automáticas, sino que se maneja por tablas precondicionadas por la CGN para la ejecución presupuestal de gastos, ingresos y pagos. Estas tablas relacionan el evento presupuestal con el asiento contable, utilizando el CGC a nivel de subcuentas, las que a su vez tienen auxiliares que, según se expresa en el Instructivo 19 de la CGN, se dividen en directos (extensión del código contable); internos (fijos, que se utilizan para el traslado de saldos, y variables, que se corresponden con la clasificación presupuestal de ingresos y gastos que se utilizan siempre que se den determinadas condiciones); y, por último, auxiliares externos, que contienen información detallada para operaciones que se registran mediante comprobantes manuales.

La selección del momento en que se genera el asiento contable es determinada por el usuario en forma manual. Esta situación no genera registro automático, ya que, en el momento de la obligación del gasto, por ejemplo, el usuario debe seleccionar si la operación a registrar se realiza conforme un atributo contable o no y, en algunos casos, además, el criterio o política contable a adoptar en dicho registro.

Dado el contexto señalado, la Información Contable Pública que rinden las ECP en Colombia surge de una serie de procedimientos que requieren la intervención manual por parte de los usuarios. Las consecuencias de esta situación están relacionadas con la posibilidad de ocurrencia de errores, omisiones y mayor carga de trabajo para los contadores de cada ECP, así como las diferencias de criterios sobre una misma registración. Esta cuestión se advierte en el momento del análisis de la información, como también la exposición al riesgo del error involuntario, las observaciones de la CGR en las salidas de información y los requerimientos de información por parte de los usuarios estratégicos.

Para avanzar hacia la automaticidad de los registros contables, debería analizarse la posibilidad de realizar una redefinición de estas tablas enfocando el cambio hacia las matrices de conversión, para lo cual será necesario un trabajo previo de normalización de cuentas públicas.

4.2.3. Las ECP de la ACN no aplican un criterio homogéneo en sus políticas contables ante situaciones similares

Las políticas contables deben ser específicas y válidas para todo el ente contable de la ACN. En la actualidad, cada una de las 44 ECP que la conforman desarrolla sus políticas

contables particulares y expide su manual sobre el tema, lo que da lugar a que, en el universo de la ACN, se apliquen distintos puntos de vista en el registro en función de quien las defina y, por tanto, se rompa la unicidad de criterios aplicables al ente contable que informa.

En algunos casos, para realizar determinados registros, las ECP requieren cuentas contables específicas, por cuanto las existentes les son insuficientes para revelar el criterio adoptado según su política contable. Esto lleva a la ECP a solicitar a la CGN la apertura de cuentas o subcuentas, lo que puede estar fundamentado y ser consistente con el criterio con el que se haya realizado, pero, sin embargo, no deja de ser un inconveniente que con el tiempo generará una descoordinación en el uso del Catálogo de Cuentas ante situaciones similares, dados los diferentes juicios profesionales que las motivan, y puede llevar a la atomización del CGC e incluso a una falta de coherencia y organización en su estructura.

El uso de criterios diferentes ante situaciones similares, sin duda, produce distorsiones en la información agregada generada. Por ejemplo, los criterios de depreciación que determine y aplique cada ECP pueden llegar a generar desviaciones, en principio en la valoración y luego en la interpretación de los registros del mismo tipo de bienes.

4.2.4. El momento contable de la obligación/devengo de las transacciones financieras de gastos no está uniformemente definido ni correctamente aplicado

El concepto del momento contable de causado/devengo/obligado de los gastos en el SCP, en la práctica y en general, se encuentra bastante cercano al definido por los estándares internacionales. Ahora bien, la importancia de la definición de este momento del gasto trasciende el ámbito de lo legal y contable, dado que refleja el punto de enlace automático de la ejecución presupuestal con los registros contables y con los estándares internacionales Por ello, no debe haber ningún atisbo de duda en su concepción y aplicación uniforme por todos los actores del sistema.

La CGR, en el Régimen de Contabilidad Presupuestal, establece: “Se contabilizan obligaciones presupuestales en el momento en que deba entregar recursos financieros a favor de un tercero, originadas en hechos jurídicos y económicos que hacen obligatorio su pago, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o su equivalente”.

Además, la CGR expresa que “se entiende por obligación presupuestal el monto pendiente por pagar, producto del desarrollo de los compromisos adquiridos”. En ningún momento plantea el reconocimiento del hecho económico en el momento del obligado.

Por otro lado, en el marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, la CGN, definió el “devengo” de este modo: “Los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando

surgen los derechos y obligaciones o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del período".

A su vez, el Sistema SIIF Nación, para registrar las transacciones, utiliza tablas de eventos contables (TCON) definidas en el Instructivo 19 de la CGN. Estas tablas permiten que el operador del sistema decida cómo va a hacer el registro seleccionando el atributo a su criterio, lo que da como resultado un asiento que puede ser producto de la elección de la partida presupuestal o no. También, en algunos casos se registra el devengado presupuestal simultáneamente con el pagado, cuando ambas situaciones no se dieron de esa forma.

4.2.5. Complejidad en la consolidación de operaciones recíprocas

En el análisis de las inconsistencias que devienen del tratamiento de las operaciones recíprocas en el ámbito de las entidades que conforman el Gobierno Central Nacional, se encuentran problemas tales como los que se enumeran a continuación:

- Inconsistencias en reportes y registros contables
  - Elección errónea de cuentas contables para la definición de los asientos, (Recursos entregados en administración por Anticipos o Transferencias por Operaciones Interinstitucionales, entre otras).
  - Registro de valores diferentes entre ambas entidades.
  - Reportes con una entidad que no intervino en la transacción.
  - Reporte definido con saldos en la columna corriente mientras que la contrapartida se registra en el no corriente o viceversa.
  - Reporte de una operación recíproca con otra entidad y esta, a su vez, no reporta.
- Por disparidad en la información de los saldos por conciliar

  Esta clasificación de saldo por conciliar determina disparidad en el criterio para el registro de las operaciones, que se pueden resumir en que:
  - La misma operación se puede aplicar de formas diferentes en cada una de las entidades involucradas (corriente y no corriente).
  - La normativa vigente permite procesos de actualización para una entidad, pero no para la otra (Inversión títulos de deuda vs. Deuda).

4.2.6. Registro no integrado de bienes fiscales y de uso público

En el contexto del documento NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO (actualizado en diciembre de 2021), la CGN ha dictado normas sobre el reconocimiento, medición inicial, medición posterior, baja de

cuentas y revelaciones, entre otras, para los "Inventarios", "Propiedades, planta y equipos", "Activos biológicos", "Bienes de Uso Público" y "Bienes Históricos y Culturales".

Estas normas han sido dictadas en uso de las atribuciones de la CGN de "l) Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado", establecidas por el artículo 4 de la Ley 298 de 1996. No están integradas con un sistema que regule la administración y custodia de los mismos, dada la inexistencia orgánica de este.

Con respecto a los bienes de uso público, se observan diferencias técnicas conceptuales con las normas fijadas por la CGN en materia de identificación, valuación y amortización.

4.2.7. Registro de contratos de obra

No se ha establecido un sistema de registro de contratos ni de obras por contratos (a llevar por las entidades ejecutoras) que permita que la ejecución presupuestal (física y financiera) de estas se integre en forma automática con el SCP, el banco de proyectos (B-PIN) y la Tesorería.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Concebir y diseñar el SCP como parte de un SIGFP

Lo ideal en esta materia es que el SCP esté diseñado y opere en forma totalmente automática e integrado al SIGFP, y que produzca estados financieros en tiempo real. Esta concepción, entre otras muchas ventajas, posibilitaría el uso de estos para la toma de decisiones por parte de los administradores de las finanzas públicas.

Desde esta perspectiva, el sistema es totalmente compatible con lo dispuesto por la Ley 298 de 1996, cuyo texto expresa una visión sistémica, así como el rol de la CGN respecto del tema, en los siguientes artículos:

> "Artículo 4º. *Funciones de la Contaduría General de la Nación*. La Contaduría General de la Nación desarrollará las siguientes funciones: (...)
>
> d) Conceptuar sobre el sistema de clasificación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación, para garantizar su correspondencia con el Plan General de la Contabilidad Pública".
>
> "Artículo 8º. *Sistema Integrado de Información Financiera*. El Sistema Integrado de Información Financiero -SIIF- es un conjunto integrado de procesos automatizados, de base contable, que permite la producción de información para la gestión financiera pública".

Entre muchas otras ventajas, el desarrollo del SCP con esta óptica posibilitaría:

a) Generación en tiempo real de estados financieros en sus diferentes niveles de consolidación.

b) Eliminación de la mayor parte de las operaciones recíprocas en forma automática.

c) Registro de asientos contables en tiempo real, a partir de las transacciones realizadas en los restantes sistemas componentes del SIGFP.

d) Fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo.

e) Integración automática de los estados e informes producidos por el SCP con los sistemas de proyectos, bienes fiscales y estadísticas económicas y fiscales.

La magnitud y trascendencia de esta reforma global del SCP –y sus consecuencias en materia de costos y tiempos– nos lleva a proponer un camino alternativo, con una primera etapa en el área institucional Administración Central Nacional, cuyas bases generales se exponen en el punto siguiente.

4.3.2. Establecer la Administración Central Nacional como entidad contable y que el SCP de esta opere automáticamente y produzca estados financieros en tiempo real

Para cumplir con tal intención, se requiere:

a) Que la Administración Central Nacional (ACN), que en la actualidad está conformada por 44 ECP, constituya una entidad contable única en ese conjunto institucional, con las características establecidas para un ente público en las NICSP y para una unidad institucional en el SCN 2008.

b) Que el Catálogo General de Cuentas (CGC) del SCP permita que sus cuentas, en los casos en que corresponda, se integren automáticamente con las cuentas presupuestales y con las de las estadísticas económicas y fiscales.

Seguidamente, se hace una breve descripción de los pasos a seguir en cada caso.

4.3.2.1. Constituir la ACN como entidad contable pública de dicho ámbito institucional

Esta propuesta de reforma requiere catalogar a cada una de las ECP que hoy conforman los siguientes agregados institucionales de la ACN como una Unidad de Contabilidad (tal como se vio en el punto 2.1). Entre ellas se encuentran:

- Ministerios
- Departamentos administrativos
- Superintendencias sin personería jurídica
- U.A.E. sin personería jurídica

- Rama Legislativa
- Rama Judicial
- Organismos de control
- Organización electoral
- Otras entidades de la ACN
- Entidades públicas en proceso de liquidación

La reforma propuesta, en sus aspectos generales, es concordante con el informe de asistencia técnica producido por el FMI,[21] en octubre de 2020, titulado "COLOMBIA. MEJORA DE LA ALINEACIÓN ENTRE LA INFORMACIÓN CONTABLE Y ESTADÍSTICA PRODUCIDA POR EL TESORO", que recomienda "revisar el concepto de ECP y crear la ECP Administración Central en la que se integren los Ministerios, Departamentos administrativos, TN, DCN y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) -Recaudadora y que será la que produzca los EEFF en 2022 y por ende el EFE". De la lectura del mencionado informe, no surge claramente si lo que se propone es que la ECP ACN surja por consolidación de las actuales entidades componentes de ese universo institucional o por integración automática de la información transaccional generada por los centros de registro de estas, tal como se está proponiendo en este modelo conceptual. La propuesta es que la DIAN - Recaudadora sea integrada a la ACN a nivel transaccional.

Las 44 unidades ejecutoras que a la fecha de elaboración del presente documento conforman la ACN según el CUIN (Código Único Institucional) son las que se muestran en la tabla siguiente.

21 Elaborado por Ramón Hurtado, Adriana Arosteguiberry y Arantxa López Cascante.

Tabla 1. Entidades de la ACN según la clasificación CUIN al 29 de marzo 2022

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE ENTIDADES CONTABLES PÚBLICAS

28 DE FEBRERO DEL 2022

LISTADO DE ENTIDADES				CÓDIGO ÚNICO INSTITUCIONAL	ESTRUCTURA DEL CUIN							
N.	ID CONTABLE	NIT	RAZÓN SOCIAL	CUIN	SECTOR	SUBSECTOR	TIPO	SUPRA REGIONAL	NIVEL TERRITORIAL	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CONSECUTIVO CGN
1	10200000	899999067-2	Contraloría General de la República	31110000000460	3	1	1	1	0	00	000	00046
2	10400000	899999027-8	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	31110000000569	3	1	1	1	0	00	000	00056
3	10500000	899999011-0	Departamento Nacional de Planeación	31110000000603	3	1	1	1	0	00	000	00060
4	10600000	899999083-0	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	31110000000563	3	1	1	1	0	00	000	00056
5	10800000	899999020-7	Departamento Administrativo de la Función Pública	31110000000562	3	1	1	1	0	00	000	00056
6	10900000	899999028-5	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	31110000002983	3	1	1	1	0	00	000	00298
7	11000000	899999053-1	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	31110000002994	3	1	1	1	0	00	000	00299
8	11100000	899999003-1	Ministerio de Defensa Nacional	31110000002986	3	1	1	1	0	00	000	00298
9	11300000	899999001-7	Ministerio de Educación Nacional	31110000002987	3	1	1	1	0	00	000	00298
10	11500000	899999090-2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	31110000002988	3	1	1	1	0	00	000	00298
11	11700000	899999022-1	Ministerio de Minas y Energía	31110000002991	3	1	1	1	0	00	000	00299
12	11800000	899999055-4	Ministerio de Transporte	31110000002995	3	1	1	1	0	00	000	00299
13	11900000	899999042-9	Ministerio de Relaciones Exteriores	31110000002992	3	1	1	1	0	00	000	00299
14	12200000	899999119-7	Procuraduría General de la Nación	31110000003194	3	1	1	1	0	00	000	00319
15	12300000	800141397-5	Policía Nacional	31110000003183	3	1	1	1	0	00	000	00318
16	12400000	800093816-3	Consejo Superior de la Judicatura	31110000000456	3	1	1	1	0	00	000	00045
20	13200000	899999040-4	Registraduría Nacional del Estado Civil	31110000003257	3	1	1	1	0	00	000	00325
22	13700000	800152783-2	Fiscalía General de la Nación	31110000002230	3	1	1	1	0	00	000	00223
23	13900000	899999098-0	Cámara de Representantes	31110000000292	3	1	1	1	0	00	000	00029
24	14000000	899999103-1	Senado de la República	31110000003436	3	1	1	1	0	00	000	00343
25	14100000	830034348-5	Ministerio de la Cultura	31110000002990	3	1	1	1	0	00	000	00299
46	22200000	899999296-2	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	31110000000561	3	1	1	1	0	00	000	00056
56	24800000	899999306-8	Ministerio del Deporte	31110000000568	3	1	1	1	0	00	000	00056
142	67800000	899999327-2	U.A.E. Fondo Nacional de Estupefacientes	31110000002319	3	1	1	1	0	00	000	00231
153	80200000	830065741-1	Auditoría General de la República	31110000000164	3	1	1	1	0	00	000	00016
250	96200000	830115297-6	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	31110000002985	3	1	1	1	0	00	000	00298
251	96300000	830115226-3	Ministerio del Trabajo	31110000002998	3	1	1	1	0	00	000	00299
252	96400000	830114475-6	Ministerio del Interior	31110000002997	3	1	1	1	0	00	000	00299
253	96500000	830115395-1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	31110000002984	3	1	1	1	0	00	000	00298
2784	821500000	900039533-8	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	31110000000570	3	1	1	1	0	00	000	00057
2790	822400000	800186061-1	Defensoría del Pueblo	31110000000560	3	1	1	1	0	00	000	00056
2841	828200000	800170433-6	Superintendencia de Transporte	31110000003514	3	1	1	1	0	00	000	00351
2849	910500000	860503600-9	Superintendencia de Subsidio Familiar	31110000003511	3	1	1	1	0	00	000	00351
3223	923272087	900334265-3	U.A.E. Agencia Nacional del Espectro	31110000003627	3	1	1	1	0	00	000	00362
3367	923272394	899999090-2	Tesoro Nacional	31110000003573	3	1	1	1	0	00	000	00357
3368	923272395	899999090-2	Deuda Pública Nación	31110000000604	3	1	1	1	0	00	000	00060
3374	923272402	900457461-9	Ministerio de Justicia y del Derecho	31110000002989	3	1	1	1	0	00	000	00298
3384	923272412	900463725-2	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	31110000002996	3	1	1	1	0	00	000	00299
3388	923272416	900467239-2	U.A.E. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	31110000003629	3	1	1	1	0	00	000	00362
3392	923272420	900475460-8	Departamento Administrativo - Dirección Nacional de Inteligencia	31110000000614	3	1	1	1	0	00	000	00061
3393	923272421	900474727-4	Ministerio de Salud y Protección Social	31110000002993	3	1	1	1	0	00	000	00299
3433	923272476	900528648-4	U.A.E. Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones F	31110000003625	3	1	1	1	0	00	000	00362
3474	923272542	900657800-0	U.A.E. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera	31110000003820	3	1	1	1	0	00	000	00382
3679	923272836	901140004-8	Jurisdicción Especial para la Paz	31110000004362	3	1	1	1	0	00	000	00436

Fuente: Portal Contaduría General de la Nación[22]

22 Portal de la CGN, "***Nota***: Como política se genera el Listado de Entidades con aquellas entidades que se les asignó el CUIN y están registradas en el CHIP. Todas las entidades están sujetas al análisis y reclasificación que hubiere lugar en la reunión de Mesa de entidades".

Al anterior listado debe ser agregada la DIAN – Recaudadora.

4.3.2.2. Reformar el actual Catálogo General de Cuentas (CGC) del SCP, para que, en los casos en que corresponda, sus cuentas se integren automáticamente con las cuentas presupuestales y las económicas y fiscales

Para ejecutar y registrar las transacciones económico-financieras y producir los estados financieros requeridos al SCP de este universo institucional, todo ello en forma mecánica y en tiempo real, corresponde aplicar el método de integración automática de las transacciones presupuestales y contables (presupuesto, tesorería, crédito público, ministerios, departamentos, etc.).

Los pasos fundamentales para la ejecución de una reforma como la propuesta son:

a) Disponer de un sistema integrado de cuentas presupuestales, contables, económicas y fiscales que se relacionen automáticamente, en todos los casos en que sea factible hacerlo.

b) Que todos los mencionados sistemas de cuentas utilicen el momento del "causado" u "obligado" como eje o pivote de su relación automática.

De la totalidad de las cuentas componentes del mencionado sistema integrado, solamente se tiene potestad para trabajar en el diseño de las presupuestales y de las contables, dado que el resto responde a estándares internacionales sobre los que no se tiene ningún tipo de competencia.

En el caso de los clasificadores presupuestales, no se requieren modificaciones sustanciales a los vigentes, pero sí formales y específicas, dado que sus recientes reformas los acercaron a las estructuras de cuentas de los estándares internacionales. Los cambios requeridos en ese sentido se encuentran especificados en el capítulo correspondiente al Subsistema de Presupuesto de este modelo conceptual.

En el caso del CGC, la reforma a realizar es mucho más profunda y tiene o puede tener impacto sobre más de 3000 entidades públicas. Por ello, en una primera etapa, se estima recomendable llevar a cabo la transformación que se requiere y aplicarla solamente para el ámbito de la ACN.

En concreto, la ACN, con un CGC específico para ella, fungiría como entidad piloto modelo del SIGFP.

En un sistema diseñado con las características mencionadas, no habría necesidad de proceder a la eliminación de operaciones recíprocas mediante un método semi manual, cuando ello se requiriera en el área de la ACN, ya que dicha eliminación sería efectuada en forma absolutamente automática.

Tal como fue expuesto en el punto 2 de este capítulo, respecto de la integración de las cuentas presupuestales con las contables, corresponde que esta se ejecute utilizando como metodología de relacionamiento el sistema de matrices de conversión y, en el caso de los gastos, el momento contable de "obligado" o "causado".

Por otra parte, la preparación y puesta en vigencia de un Manual de Contabilidad para la ACN ayudará a tener pautas técnico-contables de decisión que eviten interpretaciones particulares sobre criterios de registro, preservará la homogeneidad y brindará calidad a la información generada. Asimismo, permitirá a quienes realicen tareas de auditoría contar con una mayor claridad en el análisis y una mejor interpretación de los registros y sus saldos. Por último, será un documento trascendente para todas las acciones de capacitación y enseñanza de la contabilidad pública, tanto para quienes la operen como para aquellos interesados en la temática.

El contenido tentativo básico del Manual sería:

- Aspectos introductorios.
- El Sistema de Contabilidad Pública de la ACN en el contexto del SIGFP.
- Aspectos técnicos generales del Sistema de Contabilidad Pública de la ACN.
- Aspectos metodológicos básicos para el diseño de un SCP transaccional de la ACN que opere en forma integrada, automática y en tiempo real.
- Plan de cuentas, Catálogo General de Cuentas, codificación y definiciones de las cuentas.
- Instructivos para el manejo de cuentas.
- Matrices de conversión.
- Modelo de asientos, organizados por procesos.
- Estados e información financiera a generar por el SCP/ACN.

Una vez que el sistema integrado de cuentas presupuestales, contables, económicas y fiscales esté desarrollado y operando, y el SCP de la ACN, funcionando a pleno y en forma automática, la CGN, en uso de sus atribuciones legales, lo expandiría al resto de las entidades contables públicas no empresariales, incluidas las departamentales y municipales (previa reforma y unificación territorial de los clasificadores presupuestales modificados).

Si fuera de interés para la autoridad de aplicación avanzar hacia la Contabilidad General de la Nación (organizaciones que manejen o administren recursos de la Nación), como lo establece la Constitución Política y la Ley, y presentar los estados financieros correspondientes a este nivel institucional, correspondería integrar y consolidar los de la ACN, elaborados tal como se está recomendando, con los propios de cada una de las instituciones que integran la administración descentralizada nacional.

Cabe aclarar que, previo a avanzar con esta reforma, se deberá establecer claramente el alcance que tendría la responsabilidad legal de quien esté encargado de firmar los estados financieros de la ACN.

4.3.3. Políticas contables uniformes en el área del ACN

Las políticas contables deben ser coherentes y uniformes ante situaciones similares, para todas las entidades que forman parte de la ACN. Por ello, y en uso de sus atribuciones legales, se recomienda que la CGN desarrolle e implante en lo inmediato los criterios organizativos de registro y presentación de estados financieros, de manera uniforme para todos los organismos que forman parte del agregado institucional ACN.

4.3.4. Unificar las actuales definiciones de "devengo" (CGN) y "obligado" (CGR), así como su aplicación, siempre en el contexto de lo establecido al respecto por los estándares internacionales

El momento de registro de causación/obligación debe ser único, común y uniforme en el SIGFP, asegurando así el cumplimiento de lo establecido al respecto por los referentes internacionales (NICSP, MEFP 2014, SCN 2008). Adicionalmente, la relación unívoca entre las estructuras de cuentas presupuestales y contables permite satisfacer los requisitos básicos de un sistema integrado de información financiera.

Por ello, la propuesta es que, entre la CGN y la CGR, unifiquen la definición y metodología de aplicación del devengo en el sistema SIIF Nación/SIGFP, en forma consistente con los requerimientos del MEFP, SCN y NICSP.

Además, se recomienda que la CGR, previa consulta con la CGN, genere un instructivo sobre la correcta aplicación de este momento contable (Obligado/Causado) para cada una de las cuentas componentes del COG (Clasificador por Objeto del Gasto) en su mayor nivel de desagregación. Esta acción eliminará la posibilidad del error humano en la inmensa mayoría de los casos.

A partir de la fijación de los criterios técnicos recomendados, y de su aplicación en forma homogénea, se facilitará la operación automática de las matrices de conversión.

4.3.5. Reducir sustancialmente las operaciones recíprocas

Al desaparecer la necesidad de consolidar y eliminar las operaciones recíprocas entre unidades contables de la ACN, esta actividad se reducirá sustancialmente y, en la medida en que se extienda la aplicación de un sistema armonizado de cuentas presupuestales y contables y se aplique una correcta clasificación institucional, las operaciones recíprocas se reducirán a su mínima expresión.

4.3.6. Diseñar y poner en vigencia un sistema de registro de contratos de obra, así como otro de obras para el caso en que estas sean ejecutadas mediante varios contratos

Se propone desarrollar un sistema de registro de contratos de obras y otro de obras ejecutadas por contrato (cuando la obra se ejecute por varios contratos), especificando toda la información financiera y física que ambos deberán contener.

El registro de contratos contendrá toda la información financiera y física relacionada con la identificación del contrato y del contratista, información presupuestal, la programación de su ejecución física y financiera, datos técnicos y legales de su ejecución física y financiera real (anticipos, certificaciones de avance, ordenación de pagos, pagos, etc.) y certificado final de obra, así como sus modificaciones y adendas, entre otros datos relevantes.

El registro de obras consolidará la información financiera y física de los registros de contratos de obras relacionadas con el proyecto, tales como datos de la obra, descripción catastral, contratos mediante los cuales se ejecuta, ejecución financiera y física en tiempo real de los contratos participantes, fecha de finalización de la obra y alta contable, entre otros.

Ambos registros, que corresponde sean llevados por las entidades ejecutoras, deberán estar integrados automáticamente con los sistemas de contabilidad presupuestal, el banco de proyectos (BPIN) y los sistemas de contabilidad y tesorería. Para su diseño final, se recomienda la acción conjunta de los órganos responsables de los sistemas mencionados.

4.3.7. Desarrollar e integrar el Sistema de Bienes Fiscales con el Sistema de Contabilidad

Por separado, en este modelo conceptual, se proponen las bases legales y funcionales para desarrollar e implantar el Sistema de Bienes Fiscales. Tal sistema, que comprendería los bienes en almacenes y los bienes muebles, inmuebles e intangibles incorporados como activos no corrientes, estaría soportado por un sistema de información integrado al SCP cuyas bases se enuncian.

A partir de la definición de los aspectos sustantivos del Sistema de Bienes Fiscales, deberían coordinarse, entre este y el Sistema de Contabilidad, las pautas para el reconocimiento de los mencionados bienes, admitiendo que el tema de la valorización e inventario general es de absoluta potestad de la CGN.

Con respecto al registro de los bienes de uso público, la CGN ha emitido algunas normas sobre el particular, y sobre la materia se recomienda profundizar en su contenido y alcances. El SCP debe establecer criterios normativos muy específicos sobre qué bienes activar y el monto respectivo, particularmente en los siguientes casos:

a) Bienes de uso público, que son aquellos que pertenecen a todos los habitantes del territorio de la República, como ser “calles, plazas, puentes y caminos” (art. 674 del Código Civil), comprendidos los de origen natural (ríos, costas de mar, etc.), todos ellos inalienables, imprescriptibles e inembargables.

b) Bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación. Este tipo de bienes están regulados por la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y también son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Como caso crítico se refiere el de los bienes que integran el patrimonio arqueológico,

¿corresponde activarlos? Asimismo, se hace notar que la ley, en su artículo 14, crea el "Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural y Registro de Bienes de Interés Cultural".

No hay duda alguna sobre que en los activos institucionales se debe incluir la inversión pública realizada en los bienes de uso público y en los bienes culturales, pero, en los restantes temas, deben darse respuestas en el marco de la legislación vigente.

VII

SISTEMA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN

Parte A

Subsistema de Planeación

Tabla de contenido

VIIA

1. ASPECTOS GENERALES 577

1.1. Definición 577

1.2. Objetivo 577

1.3. Relevancia del Subsistema de Planeación para la Gestión Financiera Pública 577

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN 578

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 578

2.1.1. Marco legal y regulatorio 578

2.1.2. Marco institucional 578

2.2. Elementos Técnicos 579

2.2.1. Instrumentos de planeación 580

2.2.2. Ciclo de planeación 581

2.2.3. Vinculación entre planeación y presupuesto 582

2.2.4. Seguimiento y ajuste de los planes 585

2.2.5. Evaluación de los planes 586

3. EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA 586

3.1. Base jurídica del Subsistema de Planeación 586

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Planeación 587

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Planeación 588

3.3.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 588

3.3.2. Planes Estratégicos Sectoriales (PES) 590

3.3.3. Planes Estratégicos Institucionales (PEI) 591

3.3.4. Planes de Acción (PA) 591

3.4. Sistema de Información Relacionado con Subsistema de Planeación . . . 592

3.5. Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Reforma 593

3.5.1. Fortalezas 593

3.5.2. Debilidades 594

3.5.3. Propuestas de reforma 596

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Subsistema de Planeación está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para definir objetivos de desarrollo del Gobierno y las políticas y acciones para alcanzarlos en los diferentes niveles y sectores del Gobierno, así como monitorear y evaluar el logro de dichos objetivos.

Cabe indicar que el modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional –integrado, a su vez, por la Administración Central, las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social– y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional.

Su alcance no contempla las entidades territoriales (departamentales y municipales). Tampoco se analiza en detalle lo correspondiente al Sistema General de Regalías. Sin embargo, la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

1.2. Objetivo

El Subsistema de Planeación tiene el objetivo de mejorar y coordinar la elaboración de planes estratégicos de los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el vínculo de la planeación con el presupuesto, facilitar la implementación de los planes, y monitorear y evaluar los resultados e impactos logrados.

1.3. Relevancia del Subsistema de Planeación para la Gestión Financiera Pública

La importancia de la planeación varía según el país, y el rol de esta en el mundo ha experimentado auge y caída en el último siglo. Asimismo, su concepto y visión han evolucionado. En las últimas dos décadas, la planeación se ha vuelto un enfoque prevalente en los países en desarrollo, donde la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ha instituido como costumbre o como obligación legal para orientar las acciones gubernamentales durante un período que varía entre los 4 y 6 años. Estos planes pueden incluir temas de economía, finanzas, comercio, productividad, seguridad y defensa, ambiente, reducción de pobreza, desarrollo social e inclusión, entre otros. En algunos países los planes son más visionarios, pero carecen de instrumentos que garanticen y monitoreen su implementación; mientras que en otros son tanto estratégicos como operativos, soportados por un sistema que aterriza los objetivos y estrategias en proyectos y actividades concretos. Por otro lado, en las economías avanzadas, se ha observado la tendencia de integrar las funciones de planeación a las del presupuesto, utilizando este

último como un instrumento de política, guiado por un documento de estrategia que identifica las prioridades de alto nivel, en lugar de un plan de desarrollo.

Dado que no existen prácticas estándares de planeación (a diferencia de otros subsistemas del SIGFP), este capítulo no busca presentar un modelo óptimo para Colombia, sino, más bien, elementos que ayuden a fortalecer el vínculo del Subsistema de Planeación con el resto del SIGFP, con base en el marco legal e institucional y en los instrumentos existentes para tal fin. Las recomendaciones tienen en cuenta experiencias de países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

Es esencial que existan normas y procedimientos que vinculen el Subsistema de Planeación con el Subsistema de Presupuesto. En primer lugar, porque sin asegurar el financiamiento en el presupuesto es difícil garantizar que las actividades, proyectos, programas y metas establecidas en los planes se realicen y se cumplan. En segundo lugar, porque sin una alineación clara con los planes las asignaciones presupuestales perderán su credibilidad. Como enfatiza el Banco Mundial, "la falta de integración entre política, planeación, y presupuesto puede ser el factor más importante que contribuye a los presupuestos deficientes en términos macros, estratégicos y operacionales en los países de desarrollo".

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio del Subsistema de Planeación varía según el contexto y la necesidad del país. En países donde este tiene una larga tradición y juega un rol importante en la asignación de recursos, es importante contar con un marco legal y regulatorio sólido que soporte sus procesos. Para ello, en primer término es necesario establecer mediante legislación la autoridad legal de este subsistema, sus instrumentos principales y las entidades responsables. En segundo término, es preciso emitir las guías procedimentales que establecen el proceso de planeación, los roles y responsabilidades, el alcance y estructura general de los instrumentos de planeación, y los momentos y criterios de decisión de alto nivel. Finalmente, el órgano central de la planeación debe elaborar guías metodológicas y criterios detallados para orientar el ejercicio de planeación.

2.1.2. Marco institucional

No existe un modelo óptimo de marco institucional para el Subsistema de Planeación. El órgano central de planeación varía según el país. Algunos países cuentan con un ministerio de planeación o desarrollo que tiene la responsabilidad de liderar y coordinar el

proceso de planeación. En otros, el Ministerio de Hacienda tiene esta responsabilidad. También existen casos en los que la oficina del Jefe del Poder Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro) lidera el proceso.

Generalmente, el órgano central tiene la responsabilidad de elaborar las guías procedimentales y metodológicas de planeación, liderar la elaboración del PND (si existe), coordinar y armonizar el diseño de políticas de las entidades, proporcionar asistencia técnica a las entidades de ser necesario, y monitorear y evaluar la implementación de los planes. En muchos países se conforma una comisión con representantes de diferentes ministerios para proporcionar insumos al PND. El Poder Legislativo puede tener un rol en la revisión o incluso aprobación del PND, así como en la revisión y aprobación de los informes de avance de la ejecución presupuestal y del cumplimiento de metas e informes de evaluación.

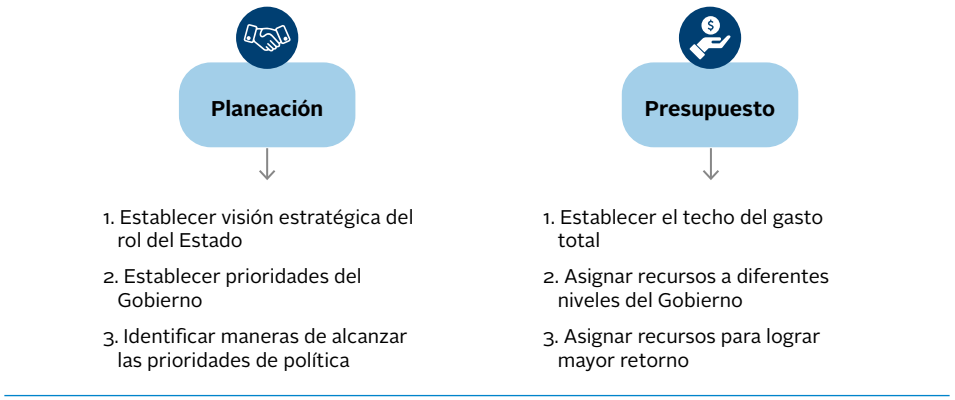
En caso de que el Ministerio de Hacienda no sea el órgano central de planeación, debe proporcionar la información presupuestal y fiscal necesaria para la elaboración de los planes estratégicos, y validar que estos se encuentren adecuadamente costeados y dentro de los techos presupuestales y fiscales establecidos. El Ministerio de Hacienda también será responsable de formular el presupuesto con base en los planes estratégicos, brindar insumos sobre el ajuste de los planes desde la perspectiva presupuestal y fiscal, y contribuir a la evaluación de los planes.

Las entidades sectoriales, a su vez, son responsables de preparar, aprobar, implementar, ajustar, monitorear y evaluar su plan sectorial o institucional, de acuerdo con las metodologías establecidas por el órgano central. También deben participar y proporcionar insumos para la elaboración del PND (si existe), y suministrar información al órgano central para el monitoreo del plan nacional y los planes sectoriales e institucionales.

2.2. Elementos Técnicos

Esta sección se enfoca en los elementos técnicos del Subsistema de Planeación que son relevantes para el SIGFP, especialmente en su relación con el Subsistema de Presupuesto. La vinculación entre planeación y presupuesto se debe evidenciar en tres niveles. En el primero, la visión estratégica del Gobierno debe establecerse dentro del techo de gasto total. En segundo lugar, los recursos deben asignarse según las prioridades estratégicas del Gobierno. Finalmente, esta asignación debe realizarse de la manera más eficiente y efectiva para alcanzar las prioridades de política establecidas.

Ilustración 1. Relación entre planeación y presupuesto



Fuente: elaboración propia

Las metodologías de planeación, como el análisis de situación, el establecimiento y priorización de objetivos, y las consultas de partes interesadas, no son objeto de análisis en esta sección. No obstante, conviene mencionar algunos principios que son claves para el Subsistema de Planeación:

- **Inclusión:** el proceso de planeación debe recolectar y considerar insumos de todos los sectores de gobierno, así como de la sociedad civil, academia y sector privado.
- **Coordinación:** el proceso de planeación debe asegurar que las visiones de los sectores y entidades estén alineadas y orientadas por una visión nacional.
- **Prioridad:** el proceso de planeación debe considerar las prioridades de política, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
- **Evidencia:** la identificación de necesidades y elaboración de estrategia debe basarse en análisis de datos empíricos.
- **Transparencia:** los ciudadanos deben tener acceso a los planes y los reportes de avance y evaluación.
- **Rendición de cuentas:** el Subsistema de Planeación debe asignar responsabilidades para la realización de actividades y cumplimiento de metas a las entidades correspondientes de manera clara. Las entidades responsables, a su vez, deben rendir cuentas al Poder Legislativo, a los mecanismos de control y a la ciudadanía.

2.2.1. Instrumentos de planeación

Los instrumentos de planeación pueden categorizarse en diferentes tipos según la clasificación propuesta, que se resume en el gráfico presentado abajo. En los países que preparan un Plan Nacional de Desarrollo, este típicamente establece la visión y objeti-

vos estratégicos para orientar el desarrollo socioeconómico a nivel nacional durante un período de entre cuatro y seis años (normalmente determinado por el ciclo electoral). Asimismo, las entidades sectoriales deben tener sus planes estratégicos correspondientes, los que definirán la visión y los objetivos de la entidad dentro del mismo período. Los planes de largo y mediano plazo tienen una naturaleza estratégica, y pueden implementarse mediante planes anuales operativos, como se muestra en el gráfico a continuación.

Ilustración 2. Tipología de instrumentos de planeación

Por horizonte	Plan de largo plazo (más de 10 años), plan de mediano plazo (4-6 años), plan anual
Por nivel o sector de gobierno	Plan nacional, plan sectorial o departamental, plan regional, plan municipal
Por objetivo	Plan estratégico, plan operativo

Fuente: elaboración propia

2.2.2. Ciclo de planeación

El ciclo de planeación se inicia con la elaboración de los planes estratégicos. Este proceso generalmente consiste en construir una visión de futuro incorporando la perspectiva de los líderes políticos, el análisis de los expertos técnicos y los insumos de diferentes partes interesadas. La visión se concreta en objetivos estratégicos medibles y se operacionaliza en la identificación de actividades y proyectos concretos. Una vez que el plan está elaborado, debe servir de insumo para la asignación de recursos durante la formulación presupuestal, de modo que las actividades y proyectos identificados en el plan sean adecuadamente financiados. El plan entra en implementación con el presupuesto aprobado. En el curso de la implementación, el órgano central de planeación debe realizar el seguimiento al plan. Cuando las circunstancias cambian (e. g. catástrofe natural, crisis financiera) y es preciso hacer ajustes en el plan, el órgano central los realiza para adaptarlo a las necesidades del país. Al final del período de implementación, el órgano central evalúa si las metas establecidas en el plan han sido cumplidas. Igualmente, este órgano puede seleccionar algunos proyectos o programas para realizar una evaluación de impacto más profunda. A su vez, el resultado de la evaluación sirve de insumo para la elaboración de nuevos planes.

Ilustración 3. Ciclo de planeación

Fuente: elaboración propia

2.2.3. Vinculación entre planeación y presupuesto

Dado que es imposible que el Plan Nacional de Desarrollo contenga todas las actividades de las entidades, es preferible utilizar los planes sectoriales como instrumento clave para planear las actividades y proyectos de cada entidad, y asegurar su vinculación con el presupuesto. Esto está en línea con las prácticas de los países miembros de la OCDE, la mayoría de los cuales no preparan un PND. A su vez, los planes de mediano plazo (normalmente de cuatro años) de los ministerios o departamentos definen las actividades y metas de acuerdo con las prioridades establecidas en diferentes documentos estratégicos del Gobierno. Con base en estos planes de mediano plazo, los ministerios o departamentos pueden preparar planes anuales que describan en detalle las actividades y proyectos que se llevarán a cabo para lograr los objetivos estratégicos.

Los planes estratégicos generalmente se construyen siguiendo una cadena de resultados. Sobre la base de la visión estratégica de las autoridades y los análisis de situación, se establecen los objetivos estratégicos de la entidad correspondiente. Luego, es necesario identificar las intervenciones para alcanzar los objetivos estratégicos; estas pueden ser proyectos de inversión y/o actividades misionales. De este modo, el plan establecerá la orientación estratégica no solo para proyectos de inversión, sino también para la asignación de recursos presupuestales en general.

La pirámide que se presenta abajo ilustra un ejemplo de esta estructura y la relación entre los diferentes elementos. Además de identificar los objetivos, programas, proyectos y actividades, también es necesario diseñar indicadores de resultados e indicadores de productos y procesos, para monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas.

Ilustración 4. Cadena de resultados en los instrumentos de planeación

Fuente: elaboración propia

Con el objetivo de facilitar la articulación entre la planeación y el presupuesto, es necesario establecer elementos de conexión entre ambos. Los programas juegan un rol importante en esta articulación. Esto requiere que el país haya implementado un presupuesto por programas. Por otra parte, el clasificador programático debe ser consistente en todo el presupuesto, incluyendo tanto funcionamiento como inversión. Cuando se elaboran los planes estratégicos (tanto el plan nacional como el plan sectorial), se pueden asociar las intervenciones a los programas presupuestales. De esta manera, es más fácil asignar recursos presupuestales con base en el plan. También es esencial que el país haya implementado un presupuesto plurianual o un marco de gasto de mediano plazo (MGMP), de manera que las necesidades multianuales del gasto de los planes estratégicos puedan reflejarse en el presupuesto plurianual o en el MGMP.

La tabla expuesta abajo presenta un ejemplo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo o presupuesto plurianual del sector está conformado por los costos de sus programas, los cuales consisten en los costos requeridos por las medidas establecidas en el plan estratégico. Dado que es difícil que un PND contenga todas las intervenciones del Estado, es más realista establecer la articulación entre planeación y presupuesto a nivel sectorial. El Marco de Gasto de Mediano Plazo o el Presupuesto Plurianual también deben tener indicadores y metas de productos y resultados consistentes con los establecidos en los planes estratégicos.

El costeo adecuado de los planes estratégicos es uno de los factores más importantes para garantizar el financiamiento e implementación de estos. Cuando se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales e institucionales, se debe realizar un costeo de las actividades, proyectos y medidas identificadas. Luego, se puede comparar esta estimación con los techos establecidos en el MGMP o presupuesto multianual. En caso de que esta sobrepase el techo, se debe intentar identificar áreas de ahorro.

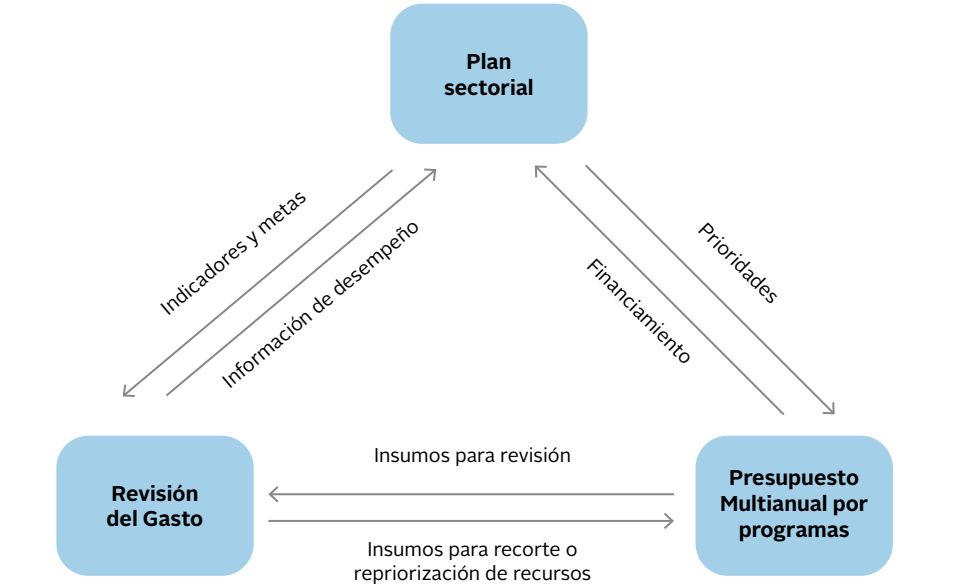
Tabla 1. Estimación de costos de los planes

Estimación de Presupuesto	Año 1	Año 2	Año 3	Año N
INICIATIVAS EXISTENTES				
Programa 1 • Iniciativa 1.1 • Iniciativa 1.2				
Programa 2 • Iniciativa 2.1 • Iniciativa 2.2				
Programa N • Iniciativa N.1 • Iniciativa N.2				
Total iniciativas existentes				
INICIATIVAS NUEVAS				
Programa 1 • Iniciativa 1.3 • Iniciativa 1.4				
Programa 2 • Iniciativa 2.1 • Iniciativa 2.2				
Programa N • Iniciativa N.1 • Iniciativa N.2				
Total iniciativas nuevas				
Necesidad total de financiamiento				

Fuente: elaboración propia

La revisión del gasto también funciona como un elemento clave para vincular la planeación y el presupuesto. Esta se ha convertido en una práctica recurrente del proceso rutinario de formulación presupuestal en los países de la OCDE, que consiste en asociar los gastos con los productos, servicios y resultados; identificar las intervenciones de menor eficiencia o prioridad; y generar propuestas para reducir el gasto o reasignar los gastos para otras actividades con mayor prioridad o eficiencia. Este ejercicio brinda insumos valiosos no solo para la planeación estratégica, sino también para la formulación de presupuesto.

Ilustración 5. Revisión del Gasto conecta la planeación y presupuesto



Fuente: elaboración propia

2.2.4. Seguimiento y ajuste de los planes

Durante la etapa de implementación, se deben monitorear los avances del Plan Nacional y los Planes Sectoriales o Institucionales. Generalmente, el órgano central es responsable de preparar un reporte de avance anual del Plan Nacional y someterlo al Poder Legislativo para su revisión. El órgano central también tiene la responsabilidad de monitorear la implementación de los planes sectoriales o institucionales. El monitoreo comprende varios niveles: indicadores de producto, resultado e impacto. Las entidades tienen la responsabilidad de proporcionar la información para los indicadores correspondientes y el órgano central es responsable de verificarla. Dado que la planeación y el presupuesto están articulados mediante los programas presupuestales, se puede articular el seguimiento de la ejecución presupuestal con el seguimiento de los avances físicos de los planes.

El órgano central de planeación y las entidades pueden realizar revisiones periódicas (cada año, cada dos años o cuando la circunstancia externa lo demande) para determinar si los objetivos y medidas establecidos en el plan siguen siendo estratégicos y viables. En caso contrario, pueden proponer y realizar modificaciones, siempre asegurando que los planes sectoriales e institucionales guarden consistencia con el plan nacional. Estas modificaciones también requieren la actualización del costeo, con el objetivo de asegurar que sean financieramente viables.

2.2.5. Evaluación de los planes

Al final del período de implementación del PND, el órgano central debe realizar una evaluación para verificar el nivel de cumplimiento de las metas establecidas. Las entidades también deben hacerlo respecto del nivel de cumplimiento de sus propios planes sectoriales y su aporte al cumplimiento del Plan Nacional. Esta evaluación no solo debe incluir aspectos de producción y resultados, sino también aspectos de la ejecución presupuestal, utilizando la información extraída del subsistema del presupuesto. Se puede realizar una evaluación de impacto más profundo sobre una muestra de programas o intervenciones, para analizar en detalle su eficiencia y eficacia, y los beneficios en la calidad de vida de la población. Los resultados de estas evaluaciones tienen varios usos. En primer lugar, las lecciones aprendidas de la implementación proporcionan insumos para la elaboración de futuros planes estratégicos. La información recolectada en la evaluación también puede indicar brechas persistentes que requieran intervención adicional en el futuro. En segundo lugar, el desempeño de las intervenciones puede servir de insumo para una revisión del gasto, la cual busca identificar ineficiencias en los gastos y áreas de ahorro. Finalmente, los indicadores de resultados y la información de desempeño pueden construir la base de información inicial para la implementación de presupuesto por resultado.

3. EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA

3.1. Base jurídica del Subsistema de Planeación

La planeación en Colombia se materializa a través del Plan Nacional de Desarrollo, planes territoriales, planes sectoriales, planes institucionales y planes de acción, como instrumentos de la gestión pública, los cuales son utilizados como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un período de tiempo. Su reglamentación se basa, principalmente, en la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Esta ley contiene los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes mencionados, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en la Constitución Política en el artículo 342 y en general por el artículo 2 del título XII y demás normas constitucionales que se refieren a la planificación.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la nación, a las entidades territoriales y a los organismos púbicos de todo orden.

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Planeación

Las autoridades e instancias nacionales de planeación en Colombia son las siguientes: el Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional; y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)[1], del cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ejerce la Secretaría. Este Departamento Administrativo es el encargado de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente y coordina el trabajo de formulación del PND con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación; con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), quien vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto; y con el Consejo Nacional de Planeación, quien cumple la importante función de la planeación participativa, donde confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil, convirtiéndose en el espacio de participación ciudadana en todas las fases y procesos de planificación del país.

El DNP se constituye entonces como la unidad rectora de planificación en el país, razón por la cual debe dirigir el proceso de formulación del PND, y coordinar la inclusión de los comentarios pertinentes por parte del Consejo Nacional de Planeación(CONPES) y demás actores de la sociedad civil.

Una vez definido el PND, es presentado en el Congreso de la República a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); el Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados del Plan. A estos efectos, el DNP aprueba las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el PND y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales. De manera similar, este departamento coordina todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el PND.

Para el caso de los planes sectoriales, estos se encuentran bajo la dirección de cada ministerio en representación del sector correspondiente, el cual agrupa las entidades y/o instituciones adscritas y vinculadas. Por su parte, los planes institucionales están bajo la autoridad de cada entidad o institución. Cabe destacar que la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo señala que deberá existir coherencia y articulación entre los planes (PND, Planes Territoriales, Planes Sectoriales y Planes Institucionales) y estos deben tomar, principalmente, como marco general lo establecido en el PND.

1 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y, por lo tanto, es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. Los miembros del CONPES están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto el Vicepresidente de la República, todos los ministros, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el director del Departamento Nacional de Planeación.

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Planeación

La planeación en Colombia integra diferentes elementos que se materializan en planes estratégicos, dependiendo de su ámbito de aplicación y periodicidad, entre los cuales se cuentan:

(i) ***El Plan Nacional de Desarrollo (PND)***, como el principal instrumento de planeación en el ámbito nacional.

(ii) ***Los Planes Estratégicos Sectoriales (PES)***, los cuales recogen la visión y objetivos estratégicos del ministerio, como máxima autoridad del sector y de las entidades adscritas y vinculadas correspondientes.

(iii) ***Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI)***, a través de los cuales se establecen los productos, metas y resultados a nivel de institución o entidad.

(iv) ***Los Planes de Acción (PA)***, instrumentos que desagregan la estrategia de mediano plazo en hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo.

Considerando sus características y alcance, el proceso de construcción y definición de los planes mencionados obedece a una misma lógica general, la cual parte de la formulación, ejecución y seguimiento y evaluación. Este proceso se inicia atendiendo a las prioridades de gobierno; por otro lado, los diferentes planes deben realizar un diagnóstico de la situación existente, teniendo en cuenta la información de desempeño de planes anteriores, y con base en todo lo anterior se fijan los objetivos estratégicos.

Adicionalmente, se realiza la presupuestación a través de la definición de un plan plurianual de inversiones, el cual establece el componente financiero del plan. En este punto, se costean los productos que se requieren para el logro de los resultados en el período de ejecución del plan, incluyendo todas las fuentes de financiación.

Por último, se realiza seguimiento a las metas definidas y a la ejecución de recursos, los cuales son materializados en un informe de rendición de cuentas que es presentado anualmente a la instancia y autoridad correspondiente.

Los Planes Estratégicos Sectoriales, así como los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes de Acción, si bien contienen información similar, no tienen una metodología estandarizada y su realización depende de cada entidad, de acuerdo con las pautas que sus oficinas de planeación definen. No se identifica, además, una relación entre los gastos de funcionamiento y los objetivos de metas de los planes, lo que evidencia ausencia de planeación de los gastos de funcionamiento.

A continuación, se explican los elementos que componen el Subsistema de Planeación en Colombia y se establece una relación entre ellos.

3.3.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno nacional y los lineamientos estratégicos de las políticas públicas, formulados

por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno para un período de cuatro (4) años. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del título XII: «Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública», capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y sus fuentes de financiación.

La estructura mínima de la parte general del Plan contiene lo siguiente:

a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.

b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlas.

c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.

d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

La segunda parte del PND, correspondiente al plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, incluye principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.

c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general.

Si bien existe, como se mencionó anteriormente, un marco legal que rige el PND –consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, donde se establecen, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación–, este es un documento que se construye bajo las prioridades, preferencias y características que

establezca el gobierno de turno con el fin de plasmar los compromisos de campaña del Presidente elegido.

En este sentido, dado que el PND es una hoja de ruta general, no integra la totalidad de la misionalidad ni de las actividades de los ministerios y entidades del Estado, en el sentido de relacionar toda y cada una de las actividades que emprende el Gobierno nacional desarrollando las prioridades de gobierno, ni tampoco incluye la relación de gastos de funcionamiento uno a uno necesarios para el cumplimiento de objetivos. Si bien este documento es el principal instrumento de planeación nacional, en él se establecen las prioridades del Gobierno, sin abarcar absolutamente todas las tareas del Estado. Este hecho, pese a que se realiza un seguimiento del cumplimiento de metas del PND, no permite guardar una estrecha y directa relación entre los objetivos de política del PND y la ejecución financiera de los gastos de inversión y funcionamiento. A lo anterior se suma que su estructura varía de gobierno a gobierno, lo que dificulta la garantía de tener un PND orientado a resultados y vinculado estrechamente con los clasificadores programáticos de la inversión.

3.3.2. Planes Estratégicos Sectoriales (PES)

Los Planes Estratégicos Sectoriales se definen como un instrumento de la gestión pública de planeación sectorial, que contempla los lineamientos normativos y misionales asignados a un sector de gobierno específico para el cumplimiento de lo señalado en el PND. El plan sectorial recoge la articulación de las entidades adscritas y vinculadas al sector.

Este documento presenta, en primer lugar, una descripción de las apuestas de cada una de las entidades del sector, tomando como referente y marco general el PND, las competencias normativas asignadas a cada entidad y el marco fiscal. Está acompañado por la matriz operativa del plan estratégico sectorial, en la que se discriminan productos, indicadores, metas y áreas responsables del cumplimiento de los compromisos y oportunidades de trabajo sectorial relacionados en este marco estratégico.

Los PES se elaboran en paralelo al Plan Nacional de Desarrollo y tienen una vigencia de cuatro (4) años. Así, estos representan un proceso sistemático que integra las entidades del sector, desarrollando e implementando planes para alcanzar propósitos u objetivos, a través de herramientas de gestión. Su estructura mínima establecida es la siguiente:

- Objetivo misional o estratégico
- Prioridad del PND
- Pilar del PND
- Estrategias
- Productos
- Metas por producto anualizadas para cuatro (4) años

- Indicador de producto
- Unidad de medida del indicador de producto
- Responsable (área)
- Políticas de desarrollo administrativo
- Periodicidad del seguimiento
- Plan de gasto de inversión

3.3.3. Planes Estratégicos Institucionales (PEI)

El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de programación anual de las metas de la entidad, que permite a cada área de trabajo orientar su quehacer de acuerdo con los compromisos establecidos, articulando sus procesos con los lineamientos del PND, y demás políticas del sector, el marco estratégico institucional (misión, visión, objetivos estratégicos) y las funciones de la entidad. En el PEI se definen los productos, actividades y metas de gestión que se realizarán en cada vigencia con sus correspondientes indicadores, teniendo en cuenta los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos).

Mensualmente se realiza el seguimiento del plan, lo que genera información clara y consistente sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas, información que sirve de soporte para la determinación e implementación de acciones. El seguimiento anual, por su parte, permite establecer los resultados obtenidos frente a las metas previstas por el Ministerio para el cuatrienio.

3.3.4. Planes de Acción (PA)

El Plan de Acción es el instrumento que desagrega 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 adelanta una entidad para materializar la estrategia institucional. El PA es el equivalente al POAI. Así, a partir del Plan de Acción se definen los recursos para inversión por proyectos y para gasto de funcionamiento por rubros.

En los PA se programan productos, metas, entregables y fechas de entrega. Es aquí donde cada entidad define de manera individual la contribución a los resultados estratégicos con un horizonte de acción de corto y mediano plazo.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, de acuerdo con los lineamientos del PND y de las funciones que le señale la ley, un plan de acción anual que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados de los planes sectoriales y del PND. De este modo, el plan de acción se elabora con base en los lineamientos de política establecidos por el Gobierno Nacional y en los compromisos sectoriales e institucionales establecidos en el PND.

A continuación, se exponen esquemáticamente los diferentes planes estratégicos establecidos en Colombia:

Instrumentos	Ámbito Institucional	Duración	Costeo Básico	Relaciones
Plan Nacional de Desarrollo	Nacional.	4 años	Plan de gastos de inversiones por programas y proyectos. No incluye gastos de funcionamiento.	PDT, Plan Sectorial y Plan Institucional.
Planes Sectoriales	Nacional. Ministerios y entidades adscritas y vinculadas al sector.	4 años	Plan de gastos de inversiones por programas y proyectos.	PND y Planes Institucionales.
Planes Estratégicos Institucionales	Entidad o institución del orden nacional.	Anual	Productos, metas y resultados a nivel de institución por proyecto de inversiones.	PND y Plan Sectorial.
Planes de Acción	Entidad o institución del orden nacional.	Anual	Hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo por proyecto de inversión.	PND, Plan Sectorial y Plan Estratégico Institucional.

3.4. Sistema de Información Relacionado con Subsistema de Planeación

El DNP coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del PND a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). Este sistema tiene por objeto verificar de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del PND y realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país. Para ello, debe medir y evaluar la gestión, la ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales; fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública; generar la información adecuada para la asignación de los recursos, y mejorar las estrategias de rendición de cuentas a la ciudadanía para fortalecer el control social.

Actualmente, la coordinación y administración del Sistema es realizada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, en la cual se focalizan los esfuerzos conceptuales, técnicos y de difusión de los resultados de la implementación de las políticas públicas y del PND anualmente ante el Congreso de la República.

El seguimiento es una herramienta de gestión que busca determinar los avances y logros de los productos y resultados de las políticas públicas en relación con los objetivos propuestos por el Gobierno. Esto se logra por medio de la recolección sistemática de

información de la batería de indicadores definida para medir la implementación del PND. Generalmente se enmarca en el enfoque de la gestión orientada a resultados, cuyo objetivo central es agregar valor a la gestión pública, enfatizando en el logro de resultados por encima del cumplimiento de actividades.

El Sistema funciona a través de una plataforma en línea en donde se pueden consultar los avances de las principales políticas y programas del Gobierno Nacional, entre ellos, el Plan Nacional de Desarrollo. Se hace un reporte mensual de manera cualitativa y cuantitativa frente a cada una de las metas a cargo de los ministerios, entidades e instituciones. A través de las oficinas de planeación, se genera el reporte consolidado que es cargado en la plataforma. SINERGIA no cuenta con información de presupuesto de las políticas y programas, únicamente se limita al seguimiento y reporte en el cumplimiento de la meta.

3.5. Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Reforma

3.5.1. Fortalezas

Existe un marco legal establecido que define los instrumentos de planeación. Entre estos, se cuentan el Plan Nacional de Desarrollo (PND), planes sectoriales, planes institucionales y planes de acción como instrumentos de la gestión pública colombiana, los cuales son utilizados como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un período de tiempo. Asimismo, para definirlos, existen procedimientos y mecanismos para su elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control. Su construcción y definición, considerando sus características y alcance, obedecen a una misma lógica general, la cual parte de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con un Plan Plurianual de Inversión que apunta a alcanzar las metas establecidas. La presupuestación se realiza a través de la definición indicativa de un plan plurianual de inversiones, el cual establece el componente financiero del plan. En este punto, se identifican de forma preliminar los proyectos e iniciativas que se requieren para el logro de los resultados en el período de ejecución del plan, incluyendo todas las fuentes de financiación. De esta manera se asigna financiamiento para el PND. Existe un Marco Fiscal de Mediano Plazo y el PND se elabora dentro de sus techos, garantizando así la consistencia entre la política fiscal y la planeación.

Se realiza el seguimiento de las metas definidas y de la ejecución de recursos asociados a las metas, los cuales son materializados en un informe de rendición de cuentas presentado anualmente ante la instancia y autoridad correspondiente. Se encuentran definidos e institucionalizados los procesos de seguimiento y rendición de cuentas del PND, en cabeza de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Para ello, se ha creado el Sistema de Información SINERGIA, el cual funciona a través de una plataforma en línea en donde se pueden consultar los avances de las principales políticas y programas del Gobierno nacional, establecidas principalmente en el Plan Na-

cional de Desarrollo. Se realiza un reporte mensual de manera cualitativa y cuantitativa sobre cada una de las metas a cargo de los ministerios, entidades e instituciones. A través de las oficinas de planeación, se genera el reporte consolidado, que es cargado en la plataforma.

3.5.2. Debilidades

Colombia aún enfrenta desafíos para fortalecer el Subsistema de Planeación, principalmente con el fin de optimizar la planeación, y de articularla e integrarla con el presupuesto de inversión y funcionamiento.

No existe una unidad específica y permanente en el DNP con la competencia de coordinar y apoyar la elaboración y ejecución del PND y asegurar su alineación con el presupuesto y los planes sectoriales e institucionales. Si bien el DNP se constituye como la máxima autoridad de planeación, y tiene la función de articular la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno, la entidad no cuenta con una unidad específica, determinada y permanente encargada de establecer los estándares mínimos para la elaboración del PND y de otros planes estratégicos, que aseguren tanto la articulación adecuada de estos últimos entre sí como con el presupuesto de inversión y funcionamiento. El PND es elaborado por un comité especial conformado por partes interesadas incluyendo el DNP, que se disuelve una vez que el PND se encuentra aprobado, quedando la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Políticas Públicas del DNP a cargo del seguimiento del PND. Por la falta de una unidad específica y especializada para dirigir y coordinar el ejercicio, la estructura de cada PND varía, impidiendo su articulación con los demás planes estratégicos y con el presupuesto.

Se carece de normativas y lineamientos estándares para los planes sectoriales e institucionales. De acuerdo con el análisis de diferentes planes sectoriales, se evidenció que estos son definidos bajo diferentes estructuras, formatos y detalle de información. La estructura y calidad de los planes sectoriales e institucionales difieren de una institución a otra. Esta situación dificulta en muchos casos establecer el vínculo directo entre el presupuesto y la planeación, y no permite determinar la articulación directa entre los planes sectoriales e institucionales con el PND y el presupuesto de inversión y funcionamiento. En este sentido, es necesario mejorar la normativa y el marco teórico y operativo para los planes sectoriales e institucionales, y definir metodologías para fortalecer los vínculos entre el PND, los planes sectoriales y el presupuesto.

Los instrumentos de planeación no establecen lineamientos y/o guías para la asignación de gastos de funcionamiento. El PND se materializa en un Plan Plurianual de Inversiones, el cual se financia por el presupuesto de inversión. Esto implica que el PND no contempla la asignación de todos los gastos de funcionamiento, los cuales conforman la mayor parte del gasto público de Colombia. Se observa que, al no existir lineamientos claros y estandarizados, los planes estratégicos, incluido el PND, se centran en la definición del gasto de inversión sin prever y estimar –de manera precisa y relacionada con los proyectos, metas y resultados– los gastos de operación, mantenimiento

y/o funcionamiento. La desvinculación de los gastos de funcionamiento obstaculiza una adecuada relación entre la planeación y la presupuestación.

No está claro el vínculo entre el PND, los planes sectoriales y la asignación de recursos a los sectores e instituciones. De acuerdo con el análisis efectuado, así como lo recogido en las entrevistas realizadas a varias oficinas de planeación, se puede concluir que ni el PND ni los planes sectoriales contienen un costeo robusto, lo cual dificulta su alineación con el presupuesto. El primero, si bien incorpora en el anexo el Plan Plurianual de Inversiones, no se estructura con base en los programas presupuestales, lo que hace que sea complejo realizar una articulación precisa respecto a los costos del PND, ni incluye gastos de funcionamiento para tener una visión completa del costeo. Cuando se elaboran los planes estratégicos (tanto el plan nacional como el plan sectorial), no siempre se pueden asociar las políticas y medidas de intervención a los programas presupuestales. Esto obstaculiza la asignación de recursos presupuestales con base en el plan. Entendiendo que el PND incluye únicamente las prioridades del plan del gobierno de turno, no están contemplados en él ni la totalidad de la misionalidad de las entidades ni los gastos de funcionamiento, como se ha mencionado anteriormente. Adicionalmente, su formulación no siempre está alineada de manera directa y explícita con los programas de inversión establecidos, y su estructura varía de gobierno a gobierno. En este contexto, no es posible establecer una relación directa entre el Presupuesto General de la Nación y el PND. Como resultado de ello, en la construcción de los planes sectoriales, estos tampoco logran de manera directa y clara su vinculación con el PND, fracturando la articulación entre los planes y con el presupuesto de inversión y funcionamiento.

La evaluación de planes no siempre es usada como insumo para el siguiente ciclo de formulación de planes y presupuesto. Si bien en Colombia existe un sólido marco de seguimiento y evaluación del PND, la evaluación de planes no siempre es utilizada en tal sentido. No existen reglas claras vinculadas con la evaluación del desempeño que lleven a un proceso de asignación o ajuste del presupuesto de la siguiente vigencia, ni en la definición de planes sectoriales del período siguiente. Asimismo, la evaluación debe incluir no solo aspectos de producción y resultados, sino también aspectos de la ejecución presupuestal, utilizando la información extraída del subsistema del presupuesto.

Falta de articulación entre la formulación, seguimiento de metas y financiación de los planes. Pese a que se realiza un seguimiento al cumplimiento de metas del PND, no es posible guardar una estrecha y directa relación entre los objetivos de política del PND y la ejecución financiera de los gastos de inversión y funcionamiento. Los planes estratégicos sectoriales, así como los planes estratégicos institucionales y los planes de acción, si bien contienen información similar, no tienen una metodología estandarizada y su realización depende de cada entidad, de acuerdo con las pautas que sus oficinas de planeación definen. No se identifica, además, una relación de los gastos de funcionamiento con las metas de los planes, lo que evidencia ausencia de planeación de los gastos de funcionamiento. Esto obedece a que no existe una vinculación total de las estrategias del PND con el Plan Plurianual de Inversiones, precisamente porque este último solo refleja el presupuesto de inversión y deja fuera el presupuesto de funcionamiento.

3.5.3. Propuestas de reforma

El Subsistema de Planeación tiene como reto mejorar y coordinar la elaboración de planes estratégicos de los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el vínculo de la planeación con el presupuesto, facilitar la implementación de los planes, y monitorear y evaluar los resultados logrados. Con ese objetivo, se presentan a continuación, las reformas propuestas.

Estructurar y definir funciones y competencias para designar o conformar una unidad permanente en el DNP que coordine la elaboración y ejecución del PND. Esta unidad tendría a su cargo la definición de metodologías, estándares y estructura mínima para la formulación, ejecución y seguimiento del PND y su vinculación con el presupuesto de inversión y funcionamiento. Debe fortalecerse la función de formulación, ejecución y seguimiento al PND, no solamente en la formulación de cada período de gobierno, sino de manera permanente, estructurada y estandarizada, de manera tal que garantice unos mínimos estándares que consoliden el vínculo entre la planeación y la presupuestación. El DNP, como órgano central, tiene la responsabilidad de elaborar las guías procedimentales y metodológicas de planeación, liderar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar y armonizar el diseño de políticas de las entidades a través de los demás instrumentos de planeación diseñados para tal fin, proporcionar asistencia técnica a las entidades de ser necesario, y monitorear y evaluar la implementación de los planes. Para cumplir con esta propuesta se requiere sancionar un decreto a través del cual se establezca el rol formal del DNP, realizar ajustes en los manuales de funciones y evaluar la posibilidad de modificar la cantidad y/o los perfiles del personal correspondiente.

Elaborar una norma que asigne al DNP la competencia de establecer los lineamientos, estándares, conceptos y estructura para la elaboración y el seguimiento de los planes estratégicos sectoriales e institucionales. Es importante mejorar la metodología y proceso de elaboración de los planes para que los objetivos de política se aterricen no solo en proyectos de inversión, sino también en las actividades institucionales. Asimismo, se recomienda designar una unidad en el DNP para realizar la tarea, con el objetivo de armonizar y estandarizar la estructura, contenido y articulación de los planes sectoriales y planes institucionales con el PND y con el presupuesto de inversión y funcionamiento. Esto permitiría la articulación entre todos los instrumentos de planeación y presupuestación, y reforzaría la orientación de la gestión pública hacia resultados. Para cumplir con esta propuesta, se requiere elaborar un decreto a través del cual se establezca el rol formal del DNP y realizar ajustes en los manuales de funciones. Lo anterior no va en contra de la autonomía con que cuentan los ministerios y sectores para formular sus propios planes, sino que se propone que el DNP vele por armonizar su estructura y contenido, con el fin de fortalecer la articulación entre los diferentes instrumentos de planeación. En principio, no se considera que esta propuesta implique cambios relevantes en la estructura de personal, aunque esto dependerá del alcance que se le de a la unidad a cargo de la tarea.

Desarrollar e implementar una metodología de costeo de los planes sectoriales e institucionales para su articulación con el presupuesto, tanto para el gasto de in-

versión como para el de funcionamiento. Dado que es imposible que el PND contenga todas las actividades de las entidades, se deben utilizar los planes sectoriales como el instrumento clave para planear las actividades y proyectos de cada entidad, y asegurar su vinculación con el presupuesto. La articulación se realizaría a través de la clasificación programática, para ambos componentes del presupuesto. En la segunda sección del capítulo, se presenta brevemente un modelo para esa articulación. Por otra parte, el capítulo sobre el Subsistema de Presupuesto contiene una propuesta más detallada sobre el diseño e implementación de la clasificación programática en el presupuesto. Cabe agregar que el costeo adecuado de los planes estratégicos es uno de los factores más importantes para garantizar el financiamiento e implementación de estos. Para ello, es necesario modificar las normas relacionadas con la formulación de planes sectoriales e institucionales, con la formulación del MFMP, el MGMP y el PGN, a fin de incorporar este proceso adicional. Asimismo, es esencial elaborar una metodología de costeo.

Relacionar la ejecución de los programas presupuestales con los planes sectoriales e institucionales. Una vez establecida la articulación entre el presupuesto y los planes sectoriales e institucionales durante su formulación, mediante los programas presupuestales, es conveniente mantenerla durante su ejecución. La información de ejecución presupuestal y la del logro de resultados se complementan entre sí para analizar la eficiencia del gasto. Para ello, es necesario realizar ajustes en el SIIF para registrar los vínculos entre los programas presupuestales, así como las actividades correspondientes en los planes. Igualmente, es necesario crear una herramienta para consolidar la información relacionada con el seguimiento de los planes sectoriales e institucionales. En este sentido, SINERGIA podría constituir el marco conceptual y tecnológico para reportar estos resultados. La herramienta debe contar con un único catálogo de productos y resultados, el cual se armonizaría con los resultados de los proyectos registrados en el Banco de Proyectos de Inversión. Esta propuesta requeriría ampliar el alcance de SINERGIA y generar el vínculo con el Banco de Proyectos de Inversión, así como generar los manuales y guías correspondientes para su aplicación.

Incorporar la información presupuestal en la evaluación de los planes y utilizar la información de desempeño como insumos para revisiones de gasto y presupuesto orientado a resultados. Esto permitirá que las evaluaciones de los planes, las herramientas y los instrumentos de eficiencia del gasto público sean usados como insumo para el siguiente ciclo de formulación de planes y presupuesto. Durante la etapa de implementación, se deben monitorear los avances del Plan Nacional y los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales. Generalmente, el órgano central es responsable de preparar un reporte de avance anual del Plan Nacional y someterlo al Poder Legislativo para su revisión. Del mismo modo, el órgano central tiene la responsabilidad de monitorear la implementación de los planes sectoriales o institucionales, con información reportada por las entidades sectoriales e información financiera proporcionada por el Ministerio de Hacienda. Es importante tener en cuenta que el órgano central de planeación y las entidades pueden realizar revisiones periódicas (cada año, cada dos años o cuando la circunstancia externa lo demande) para determinar si los objetivos y medidas establecidas en el plan siguen siendo estratégicas y viables. Los resultados de estas evaluaciones tienen varios usos. En primer lugar, las lecciones aprendidas de la imple-

mentación proporcionan insumos para la elaboración de futuros planes estratégicos. La información recolectada en la evaluación también puede indicar brechas persistentes que requieran intervención adicional en el futuro. En segundo lugar, el desempeño de las intervenciones puede servir de insumos para una revisión del gasto, la cual busca identificar ineficiencias en los gastos y áreas de ahorro. Finalmente, los indicadores de resultados y la información de desempeño pueden construir la base de información inicial para la implementación de presupuesto por resultado.

Lo anterior requerirá la definición de un decreto y/o resolución que establezca los conceptos, roles y procesos necesarios para incorporar en el Subsistema de Planeación la evaluación posterior de los planes. Asimismo, se deberá establecer una normativa donde se vinculen los resultados de la ejecución a la asignación y definición de metas y resultados del período siguiente, así como su impacto en la asignación del presupuesto de inversión planeado.

VII

SISTEMA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN

Parte B

Subsistema de Inversión Pública

Tabla de contenido

VIIB

1. ASPECTOS GENERALES 603

1.1. Definición 603

1.2. Objetivo 604

1.3. Relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública 604

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE INVERSIÓN 605

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 605

2.1.1. Marco legal y regulatorio 605

2.1.2. Marco institucional 606

2.2. Elementos Técnicos 607

2.2.1. Ciclo de vida de un proyecto de inversión 607

2.2.2. Idea 608

2.2.3. Formulación y viabilidad 609

2.2.4. Formulación presupuestal 610

2.2.5. Arreglos de implementación y vinculación con el Subsistema de Contrataciones 611

2.2.6. Monitoreo y ajustes 611

2.2.7. Revisión de cierre y evaluaciones posteriores 612

2.2.8. Operación y mantenimiento 613

2.2.9. Sistema de información 613

2.2.10. Asociación Público-Privada 614

3. EL SUBSISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA 616

3.1. Base Jurídica del Subsistema de Inversión Pública 616

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Inversión Pública 618

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Inversión Pública 621

3.3.1. Concepto de gasto de inversión pública en Colombia 621

3.3.2. Las fuentes de inversión pública 622

3.3.3. Estructura programática de la inversión pública orientada a resultados 623

3.3.4. Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 625

3.3.5. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 625

3.3.6. Metodología General Ajustada (MGA) 626

3.3.7. Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública (BPIN) 628

3.4. Sistemas de Información del Subsistema de Inversión Pública 630

3.4.1. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP 631

3.4.2. Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) 632

3.4.3. Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del PGN y Territorio (SPI) 632

3.4.4. Sistema de Seguimiento a las Regalías (GESPROY) 632

3.4.5. Mapa-Inversiones 633

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 633

4.1. Fortalezas 633

4.2. Debilidades 634

4.2.1. Los proyectos de inversión incluyen gastos corrientes recurrentes . . . 635

4.2.2. No se proyecta el impacto de la inversión sobre gastos de funcionamiento (especialmente los gastos de operación y mantenimiento) . 635

4.2.3. Fragmentación en la formulación del presupuesto de inversión y funcionamiento, lo cual dificulta la identificación de ineficiencias o duplicidad de gasto 635

4.2.4. Falta consolidar la interoperabilidad y la articulación entre el SUIFP y el SECOP. El SECOP no envía información al SUIFP sobre avances de contratos relacionados con proyectos 636

4.2.5. Alta dispersión de sistemas de información con información relevante para la gestión financiera pública 636

4.2.6. No se realiza evaluación posterior a los proyectos 636

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 637

4.3.1. Sostener la definición de inversión adoptada por Colombia, al mismo tiempo que se asegura la medición de los gastos de capital de acuerdo con los estándares internacionales e identificar los gastos corrientes recurrentes durante el ciclo de vida del proyecto 637

4.3.2. Implementar los programas presupuestales en todo el PGN, con base a una metodología común para gastos de inversión y gastos de funcionamiento 637

4.3.3. Incluir las vigencias futuras de los gastos de funcionamiento asociados a la puesta en marcha y operación de los proyectos 638

4.3.4. Mayor interoperabilidad entre SUIFP y SECOP para que desde el SUIFP se puedan monitorear avances de proyectos con la información de SECOP (y del Sistema de Contabilidad) 638

4.3.5. Unificar los sistemas de información de planeación, presupuesto, inversión (Banco de Proyectos), contratación y contabilidad, independientemente de la fuente de financiación. 638

4.3.6. Informes de cierre para todos los proyectos y evaluaciones posteriores para proyectos estratégicos. 638

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El concepto de inversión pública varía según el país. El Banco Mundial, en su Guía de Referencia de la Gestión de Inversión Pública (Kim, Fallov y Groom, 2020), la define como la adquisición o mejoramiento sustancial de activos fijos con la expectativa de generar beneficios futuros. Por otra parte, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund, 2014) considera los siguientes gastos dentro de activos fijos: edificios y estructuras, maquinaria y equipo, otros activos fijos (incluyendo productos de propiedad intelectual, como investigación y desarrollo, *software* y bases de datos), y sistemas de armamentos.

El Subsistema de Inversión Pública está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar los programas y proyectos de inversión.

En la práctica, puede ser difícil y controversial distinguir entre inversión y consumo. El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial, 2008) resalta dos de los ejemplos más comunes donde es necesario establecer la distinción entre consumo y formación bruta de capital fijo.

El primer ejemplo es lo llamado "inversión en capital humano". El SCN señala que, "si bien los conocimientos, habilidades y titulaciones son evidentemente activos en un sentido amplio del término, no pueden equipararse a los activos fijos tal como se entienden en el SCN. Se adquieren mediante el aprendizaje, el estudio y la práctica, actividades que no pueden ser realizadas por otra persona en lugar del estudiante, por lo que la adquisición de conocimiento no es un proceso de producción, aunque la formación impartida por los servicios de enseñanza sí lo sea. Los servicios de enseñanza producidos por las escuelas, colegios, universidades, etc. se tratan por tanto como si fueran consumidos por los estudiantes en el proceso de adquisición de los conocimientos y habilidades. Este tipo de enseñanza se considera consumo final. Cuando sea el empleador quien ofrezca la formación destinada a mejorar la eficacia del personal, los costos deben tratarse como consumo intermedio".

Otro ejemplo se refiere a las reparaciones y el mantenimiento corriente de los activos fijos. Al respecto, el SCN indica que "los trabajos corrientes de mantenimiento y reparaciones realizados por las empresas para mantener sus activos fijos en buen estado de funcionamiento son consumo intermedio. En cambio, las grandes mejoras, las adiciones o ampliaciones de los activos fijos, tanto maquinaria como estructuras, que mejoran su rendimiento, aumentan su capacidad o prolongan su vida útil esperada, se registran como formación bruta de capital fijo".

La definición de inversión en el sistema presupuestal colombiano difiere de la de los estándares internacionales y su presupuesto de inversión es similar al "presupuesto

de desarrollo" que existe en algunos países de desarrollo. Así, la normativa colombiana ha acotado el término de "inversión pública" en términos presupuestales a "aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social."

Dado que el objetivo del presente documento es diseñar un modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública, es esencial que el Subsistema de Inversión pueda generar información que requieran los otros subsistemas, según los estándares definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. En este sentido, si bien Colombia ha establecido en el presupuesto una definición de inversión diferente de las de los países de la OCDE y de acuerdo con aquella ha construido su Subsistema de Inversión, es importante que dicho subsistema pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de capital, o gastos de inversión entendidos como formación bruta de capital fijo.

Como se ha señalado en otros capítulos, el modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional –integrado, a su vez, por la Administración Central, las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social– y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional.

Su alcance no contempla las entidades territoriales (departamentales y municipales). Tampoco analiza en detalle lo correspondiente al Sistema General de Regalías. Sin embargo, la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

1.2. Objetivo

El Subsistema de Inversión tiene como fin asegurar que la inversión esté alineada con los objetivos de política, se realice dentro de los límites de recursos disponibles, se ejecute con el tiempo y presupuesto previstos, y logre los resultados de manera eficiente y efectiva.

1.3. Relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública

La relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública se refleja en varios aspectos. El primer aspecto está constituido por el control del presupuesto y la disciplina fiscal. Dado que la mayoría de los proyectos de inversión son multianuales, estos tienen impacto en los presupuestos de varios años, y su ciclo de planeación e implementación puede no coincidir con el ciclo presupuestal. Por lo tanto, el Subsistema de

Inversión debe asegurar que la inversión se planee dentro de los techos presupuestales agregados y se integre al presupuesto de manera adecuada. Adicionalmente, dado que los costos de un proyecto de inversión por lo general son significativos, el Subsistema de Inversión debe establecer normas para minimizar los riesgos y asegurar que los proyectos se completen dentro del presupuesto establecido.

El segundo aspecto se refiere a la asignación de recursos según prioridades del Gobierno. En este sentido, el Subsistema de Inversión debe programar proyectos de inversión en línea con las prioridades estratégicas del Gobierno para abordar los problemas más urgentes.

El tercer aspecto consiste en asegurar que los recursos presupuestales logren mejores resultados. Un estudio del Fondo Monetario Internacional ha descubierto que los países con sistema de inversión pública más eficiente logran el doble del crecimiento del capital de su inversión en comparación con los menos eficientes (International Monetary Fund, 2015). En este sentido, el sistema de inversión debe verificar y garantizar que los proyectos de inversión representen la solución más eficiente y efectiva, que las adquisiciones sean realizadas de forma óptima en relación calidad-precio y que la implementación sea eficiente dentro del plazo establecido.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE INVERSIÓN

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio debería asegurar que el Subsistema de Inversión funcione de manera adecuada y aplique los estándares y metodologías de manera consistente. Si bien no existe un marco legal y regulatorio ideal o estándar que se aplique a todos los países, es recomendable diseñar un marco jerárquico para permitir flexibilidad. Se debería evitar el uso de instrumentos legales superiores para arreglos procedimentales o guías metodológicas, dado que estos tienden a cambiarse durante el transcurso del tiempo y que son menos flexibles. En este sentido, el Banco Mundial recomienda la siguiente jerarquía como referencia:

- **Nivel 1: Autoridad legal para el Subsistema de Inversión Pública.** Podría establecerse mediante: i) una ley específica para la gestión de inversión pública, o ii) directamente mediante la ley del Subsistema de Presupuesto o Responsabilidad Fiscal, o iii) indirectamente mediante esas legislaciones. La segunda opción de las tres, combina suficientemente la autoridad legal con la flexibilidad adecuada.

- **Nivel 2: Guías procedimentales, criterios de decisión de alto nivel, roles y responsabilidades, y designación de herramientas analíticas.** Estos elementos regulatorios podrían establecerse en normativas gubernamentales o ministeriales, por debajo de la legislación del nivel 1 y deberían ser soportados por guías técnicas o metodológicas del nivel 3.
- **Nivel 3: Guías metodológicas, criterios detallados, parámetros estandarizados y documentación procedimental.** Estos normalmente son emitidos por el órgano central de inversión pública, en forma de manuales, modelos y circulares, bajo la autoridad otorgada por la legislación del nivel 1.

2.1.2. Marco institucional

El marco institucional del Subsistema de Inversión Pública debería asignar responsabilidades claramente delineadas a los diferentes actores y asegurar que la coordinación entre ellos sea fluida en las distintas etapas de inversión. En muchos países en desarrollo, existe un ministerio de planeación o desarrollo, el cual comparte responsabilidades de regulación de la inversión pública con el Ministerio de Finanzas. La división de funciones regulatorias entre este último y el Ministerio de Planeación puede generar ineficiencias en la inversión. Por ejemplo, la coordinación débil entre los gastos de inversión y los gastos recurrentes puede resultar en falta de financiamiento para la operación de nuevas instalaciones construidas.

Por lo tanto, en caso de que la función de regular la inversión pública se encontrara en las dos entidades, las responsabilidades deberían ser muy bien diferenciadas y coordinadas. En estos países, generalmente es el Ministerio de Planeación el que asume las responsabilidades de establecer la orientación estratégica de los proyectos de inversión, asegurar la calidad del diseño, y de la evaluación previa y posterior a la inversión desde esa perspectiva. Sin embargo, el responsable de emitir opinión sobre la viabilidad financiera de los proyectos y de formular la propuesta presupuestal de inversión puede variar. En caso de que esta responsabilidad caiga en el Ministerio de Planeación, es importante que existan mecanismos de coordinación entre este y el Ministerio de Hacienda, de manera que el presupuesto general tenga una visión consistente reflejada en las asignaciones presupuestales, en los gastos de inversión y gastos recurrentes.

Los ministerios o entidades sectoriales normalmente tendrán las responsabilidades de proponer, diseñar e implementar los proyectos de inversión. En el caso de las entidades ejecutoras adscritas a un ministerio, es recomendable que dicho ministerio sea el primer filtro para evaluar o revisar los proyectos diseñados por sus entidades ejecutoras, en lugar de que estas reporten directamente a los ministerios de planeación y finanzas. De manera similar, durante la implementación, el ministerio debería monitorear la implementación de los proyectos de sus entidades ejecutoras.

La Contraloría tiene la responsabilidad de analizar y velar por el cumplimiento de los proyectos con las reglas de gestión financiera y adquisiciones. En algunos países donde la Contraloría –como Reino Unido, Bélgica, Países Bajos– cuenta con capacidades más avanzadas, la entidad también analiza la eficiencia y eficacia de la inversión.

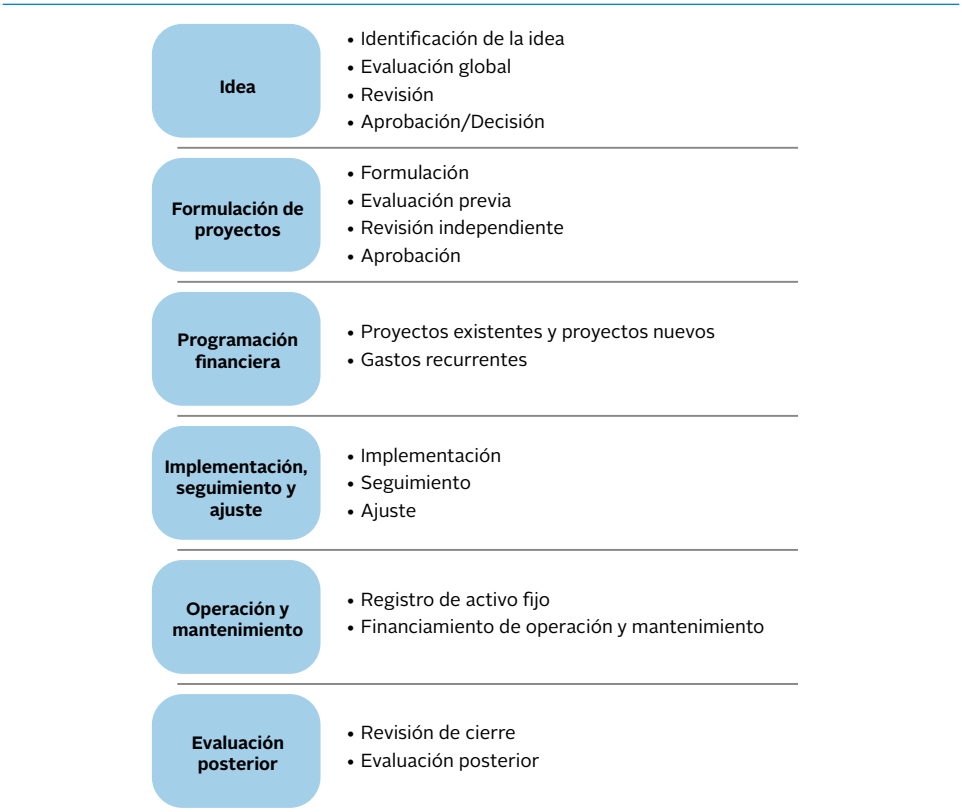
2.2. Elementos Técnicos

Los proyectos de inversión son el elemento central del Subsistema de Inversión, dado que la inversión se materializa a través de ellos. El Banco Mundial, en su Guía de Referencia de la Gestión de Inversión Pública (Kim, Fallov y Groom, 2020), define el proyecto como "un grupo de actividades (y gastos asociados) con objetivos y productos claramente definidos, implementados dentro de un período de tiempo establecido y dentro de un presupuesto establecido. Se debe incluir todas las actividades y sus productos derivados requeridos para entregar beneficios sostenibles a los beneficiarios". El Subsistema de Inversión debería establecer normas, procesos y procedimientos para cada una de las etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión. En las siguientes secciones se revisa el ciclo de vida de los proyectos de inversión, enfocando las conexiones con los otros subsistemas.

2.2.1. Ciclo de vida de un proyecto de inversión

La terminología que describe las diferentes etapas del ciclo de vida de un proyecto puede variar según el país. Sin embargo, sus objetivos generalmente son similares. Un proyecto generalmente nace con la identificación de la necesidad. Luego de aprobarse su relevancia estratégica y viabilidad general, se procede a desarrollar su diseño detallado. Una previa evaluación (conocida como *appraisal* en inglés) y revisión independiente del proyecto son necesarias para considerar su viabilidad y recomendar su inclusión en las propuestas presupuestales. Durante el proceso de programación presupuestal, se evalúa la necesidad de financiamiento de los proyectos nuevos con las otras demandas de recursos y se aprueba el financiamiento. Cuando el proyecto entra en implementación, es necesario monitorear su avance físico y financiero, así como su desempeño, para identificar desviaciones y realizar ajustes correspondientes. Una vez finalizado el proyecto, se debe realizar la transferencia de responsabilidad de activos al propietario correspondiente y garantizar el financiamiento de costos de operación y mantenimiento. También es importante realizar una revisión al cierre de todos los proyectos, y llevar a cabo evaluaciones posteriores sobre proyectos estratégicos o cuyos montos superen un umbral establecido. El diagrama que se presenta abajo resume las etapas en el ciclo de inversión y los procesos dentro de ellas.

Figura 1



Fuente: elaboración propia

El Subsistema de Inversión interactúa con los otros sistemas y subsistemas del SIGFP durante el ciclo, entre los que se destacan el Subsistema de Planeación, el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Contrataciones. La planeación actúa como guía para el diseño de proyectos de inversión, el presupuesto proporciona el financiamiento para la inversión, y la inversión se ejecuta mayormente mediante las contrataciones y la gestión de los contratos. Esta sección se enfoca en los elementos necesarios en cada una de las etapas para integrar el Subsistema de Inversión Pública a los otros sistemas del SIGFP. Finalmente, también se explica cuáles son los elementos claves para la regulación de la APP y la importancia de tener un Subsistema de Inversión Pública unificado.

2.2.2. Idea

La inversión pública debe estar alineada con la guía estratégica establecida por el Subsistema de Planeación, la cual puede encontrarse en los planes de desarrollo nacional, sectorial y territorial. Cuando la entidad proponente identifica una idea de inversión, es necesario realizar una evaluación global (conocida en inglés como *preappraisal*) antes de que se decida proceder con la formulación completa del proyecto y se asigne presupuesto para ello.

Si bien en esta etapa aún no se cuenta con el diseño completo ni detallado del proyecto, es posible e importante identificar las ideas débiles antes de que se avance con su entera formulación. Para ello, es fundamental evaluar la motivación del proyecto, su relevancia estratégica, su alineación con las prioridades del Gobierno, la estimación de costo y beneficio en orden de magnitud, las fuentes de financiamiento y los posibles riesgos, con el objetivo de filtrar los proyectos poco factibles o menos estratégicos. Esto requiere una articulación con el Subsistema de Planeación y el Subsistema de Presupuesto. En esta instancia también es importante identificar los proyectos que puedan ser implementados mediante asociación público-privada.

Una vez aprobado el proyecto para proceder a la formulación completa, se le asigna un código de proyecto en el momento de registrarse en el Banco de Proyectos. Este código debe ser el único código identificador del proyecto en todos los subsistemas del SIGFP, incluyendo el Subsistema de Presupuesto, el Subsistema de Contrataciones y el Subsistema de Contabilidad. Cualquier información del proyecto debe ser acompañada por este código.

2.2.3. Formulación y viabilidad

Cuando la entidad formuladora haya avanzado con el diseño técnico del proyecto, será necesario realizar una evaluación sobre su viabilidad (*appraisal*). Dicha evaluación consiste en una serie de análisis detallados, incluyendo la definición del objetivo y alcance del proyecto, identificación y selección de alternativas para la evaluación, demostración de demanda para los servicios prestados por el proyecto, análisis financiero, análisis económico, identificación y mitigación de riesgos, evaluación de sostenibilidad ambiental y social, arreglos para la implementación y transferencia, identificación de la alternativa preferida del proyecto y recomendaciones al tomador de decisión.

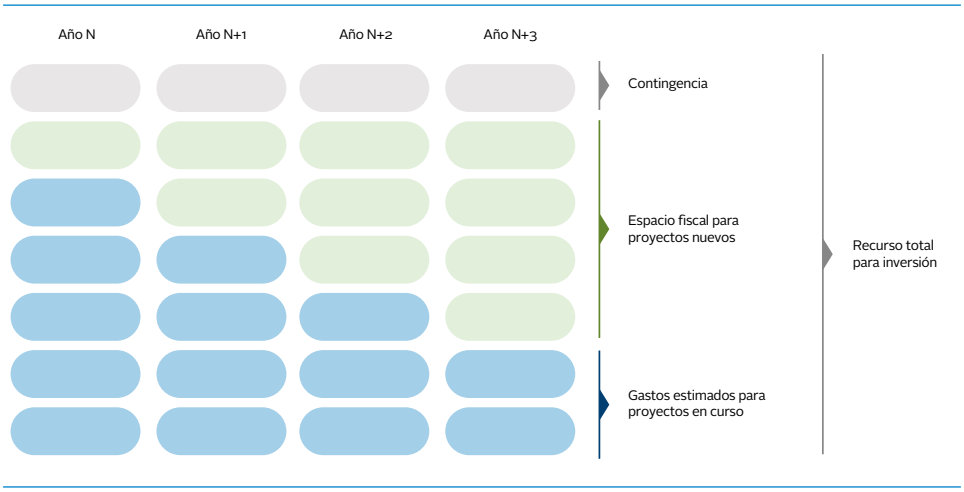
Esta etapa también requiere una articulación con el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Planeación. El objetivo del proyecto debe guardar consistencia con los objetivos establecidos en la planeación estratégica del país. Asimismo, el análisis financiero debe incluir un estudio del impacto del proyecto sobre el presupuesto. Es decir, se deben identificar los costos, tanto en gastos de capital como en gastos recurrentes, y los ingresos (de ser aplicable) durante la implementación del proyecto, así como cuando la instalación se ponga en operación, y evaluar si aquellos están dentro del techo de gasto establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (o el presupuesto plurianual).

Luego de la evaluación, es necesario una revisión independiente para prevenir el sesgo por optimismo. Los formuladores tienden a subestimar el costo del proyecto y a sobreestimar su beneficio, el cual hace que el proyecto parezca más viable y atractivo de lo que realmente es. Por lo tanto, la revisión por parte de una entidad independiente (por ejemplo, el Ministerio de Planeación, el Ministerio de Finanzas o alguna otra entidad que no tenga interés en el proyecto) puede brindar una opinión importante para el tomador de decisión. Sobre la base de los hallazgos de la evaluación previa y la revisión independiente, se toma una decisión final respecto a la viabilidad social y financiera del proyecto, y se confirma su elegibilidad para la inclusión en las propuestas presupuestales.

2.2.4. Formulación presupuestal

La formulación del presupuesto de inversión requiere regulaciones especiales por su característica multianual en la mayoría de los proyectos. Es importante garantizar que los procesos en curso reciban financiamiento adecuado antes de asignar recursos a proyectos nuevos. Dado que la mayoría de los proyectos tienen una vida más larga que un año, es esencial realizar el ejercicio de formulación presupuestal con una perspectiva de mediano plazo. Como un primer paso, las entidades ejecutoras pueden calcular una línea de base de gastos de inversión, la cual consiste en el monto total de recursos requeridos para culminar los proyectos en curso de implementación. El Ministerio de Hacienda consolida la línea de base agregada de todas las entidades y, como se muestra en la ilustración expuesta abajo, la diferencia entre el techo de gasto establecido en el presupuesto plurianual o el MGMP (y MFMP) y la línea de base constituye el total de los recursos disponibles para el financiamiento de nuevos proyectos en cada año. El Departamento Nacional de Planeación distribuye los techos individuales (para proyectos nuevos) a las entidades ejecutoras, y estas priorizan sus proyectos dentro del techo asignado.

Figura 2



Fuente: elaboración propia

La proyección de la línea de base para proyectos en curso no solo requiere un MGMP y MFMP robustos, sino también un Subsistema de Inversión Pública que realice el seguimiento efectivo de los proyectos de inversión para calcular las proyecciones de gastos futuros de proyectos en curso.

También es importante registrar los gastos recurrentes requeridos por el proyecto de inversión o porque así lo establece la normativa vigente. Esta información se puede obtener en el análisis financiero descrito arriba y se debería presentar al tomador de decisión durante el proceso de formulación presupuestal para ser incluido dentro de la propuesta de gasto.

2.2.5. Arreglos de implementación y vinculación con el Subsistema de Contrataciones

Una vez que el proyecto entre en implementación, el Subsistema de Inversión Pública debería establecer regulaciones y lineamientos para asegurar la contratación económica y adecuada de los bienes y servicios, la alineación de la implementación del proyecto con el plan establecido, el monitoreo efectivo y la resolución oportuna de cualquier desviación.

En primer lugar, es importante establecer lineamientos para arreglos organizacionales. Estos lineamientos generales pueden ser adaptados para diferentes sectores o tipos de proyectos, pero debería requerirse la identificación de quién será responsable de alcanzar los objetivos del proyecto y de tomar decisiones críticas sobre la implementación, quién será responsable de asegurar la culminación del proyecto según lo planeado, qué decisiones se delegarán al director del proyecto y qué decisiones se deberán escalar a un nivel más alto, y cuáles son los requerimientos de reporte.

Asimismo, el órgano central del Subsistema de Inversión también debería establecer lineamientos generales sobre la implementación, monitoreo y culminación de proyectos, incluyendo contenido mínimo del manual de implementación, plan financiero y plan de contratación. Los sectores pueden adaptar los lineamientos generales para sí mismos y los directores de proyectos toman estos lineamientos para elaborar sus propios manuales y planes.

Idealmente, el plan de contrataciones debería ser estimado antes de la inclusión del proyecto de inversión en el proyecto de presupuesto. Si la entidad ejecutora solo empieza a preparar el plan de contrataciones después de que el presupuesto ha sido aprobado, esto puede generar retrasos en la implementación e incluso incremento de costos. Por otra parte, la secuencia adecuada de adquisiciones también es importante para garantizar el éxito del proyecto de inversión. Una adquisición prematura podría resultar en costos elevados o depreciación de beneficios.

El plan de contrataciones debe ser registrado en el Subsistema de Inversión y mantenerse actualizado durante el ciclo de vida del proyecto. Deben existir puntos de conexión entre el Subsistema de Contrataciones y el Subsistema de Inversión mediante el código del proyecto. Así, el inicio de un proceso de licitación se realiza desde el Subsistema de Inversión y el resto se lleva a cabo en el Subsistema de Contrataciones, el cual envía datos al Subsistema de Inversión mientras avanzan las etapas de la licitación y la ejecución de contratos. De esta manera, el Subsistema de Inversión cuenta con datos sobre los avances de los proyectos.

2.2.6. Monitoreo y ajustes

El Subsistema de Inversión Pública también debe establecer requerimientos de monitoreo con el objetivo de identificar y resolver problemas de implementación de manera oportuna. Los datos requeridos para el monitoreo deben incluir por lo menos el avance físico y financiero del proyecto, y pueden incluir además una actualización sobre su al-

cance, el riesgo, la calidad de productos y el beneficio logrado. En los países con sistemas de gestión financiera pública más avanzados, como Reino Unido, Francia y Nueva Zelanda, el Ministerio de Hacienda normalmente no se dedica a monitorear el desempeño de proyectos individuales (con excepción de los megaproyectos), más bien monitorea el desempeño general de programas presupuestales. En cambio, en países donde aún no se cuenta con un presupuesto por resultado o presupuesto programático maduro, el monitoreo a nivel de proyecto por parte del órgano central de inversión pública puede existir. En esos casos, sin embargo, el órgano central del Subsistema de Inversión debe enfocarse más en la cartera de proyectos y en los megaproyectos, sin dedicar demasiado esfuerzo a los proyectos pequeños. Las entidades ejecutoras, a su vez, deben ser responsables de monitorear el desempeño de cada uno de sus proyectos.

El código del proyecto es la llave para obtener información sobre sus avances físicos y financieros desde el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Contrataciones. Se puede obtener información de la ejecución presupuestal del proyecto utilizando su código y consultando el dato desde el propio Subsistema de Inversión. También se pueden identificar los avances de los contratos asociados a cada código del proyecto para conocer su avance físico y financiero.

Con base en los reportes de monitoreo, es posible tomar acciones sobre los proyectos problemáticos, como incremento o reducción de recursos de un proyecto, reasignación de recursos de un proyecto a otro, o reestructuración de proyectos para modificar su alcance y cronograma de implementación, buscando una mayor eficiencia del gasto público de inversión.

2.2.7. Revisión de cierre y evaluaciones posteriores

El Subsistema de Inversión Pública debe requerir que se realice una revisión de todos los proyectos en el cierre, para evaluar si estos se han ejecutado como fueron planeados en términos de tiempo, presupuesto y resultados. Se deben establecer los requerimientos respecto del plazo y contenido de esta revisión. Generalmente, esta debe realizarse dentro de los 6 meses posteriores al cierre. Es conveniente identificar las desviaciones en términos de tiempo, presupuesto y diseño de la planeación original del proyecto; verificar si el proyecto ha logrado prestar los servicios esperados a los beneficiarios; y evaluar si, en efecto, el nivel de demanda y satisfacción de usuarios sobre dichos servicios también son acordes a la planeación inicial del proyecto. Además, la revisión debe resultar en un aprendizaje que puede ser de utilidad en el diseño e implementación de proyectos futuros. Esta revisión debe ser llevada a cabo por un área de la entidad ejecutora que no haya participado en la implementación del proyecto, o por una firma o consultor externos. El informe debe ser entregado al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Planeación para su revisión y retroalimentación. Estos ministerios deben asegurar la incorporación de esos aprendizajes en proyectos futuros. La evaluación de resultados de proyectos completos puede brindar insumos para la revisión y ajuste de los planes estratégicos.

Adicionalmente a la revisión de cierre básica, también se puede realizar una evaluación posterior más profunda para evaluar el impacto del proyecto. Estas evaluaciones posteriores pueden evaluar la contribución del proyecto a los objetivos estratégicos del Gobierno y el desempeño económico y beneficio social logrados. Dado que estas evaluaciones son más profundas y requieren dedicación intensiva de expertos especializados en temas técnicos y de evaluación de impacto, no es necesario aplicar este requerimiento a todos los proyectos. Se puede solicitar para proyectos por encima de cierto valor o para los de ciertos sectores (e. g. transporte). Las evaluaciones posteriores también deberían ser llevadas a cabo por un área de la entidad ejecutora que no haya participado en la implementación del proyecto y los informes entregados al Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planeación para su revisión y retroalimentación.

2.2.8. Operación y mantenimiento

Cuando un proyecto culmine y entregue un activo fijo, el Subsistema de Inversión Pública deberá requerir el registro de dicho activo de manera adecuada. Este paso contribuye a la rendición de cuentas de la inversión y ayuda a garantizar el uso y mantenimiento adecuados de los activos adquiridos.

Idealmente, el costo de operación y mantenimiento de los activos fijos debe registrarse en el Subsistema de Gestión de Activos para garantizar su financiamiento, permitir un monitoreo de dichos costos, realizar proyecciones de demanda de recursos y comparar los costos de mantenimiento con los costos de adquisición de un nuevo activo. Asimismo, el registro de activos fijos también brinda insumos para la planeación y priorización de la inversión. Se puede realizar un análisis con la información del registro de activos fijos para identificar brechas en la cobertura o calidad de la infraestructura, y de esta manera brindar una guía para la planeación y priorización de la inversión.

2.2.9. Sistema de información

Un sistema de información para la gestión de inversión pública óptimo debería servir para mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de dicha gestión. Este sistema mantiene un registro oficial de todos los datos asociados con los proyectos de inversión durante su ciclo de vida, facilita las transacciones automáticas de gestión, y permite el monitoreo y reporte de desempeño de los proyectos. Además, debería servir para diversas partes interesadas, incluyendo el órgano central del Subsistema de Inversión, las entidades que formulan y ejecutan los proyectos, las otras entidades públicas que requieren información relacionada con la inversión y el público.

El alcance de las funcionalidades de los sistemas de información para la gestión de inversión varía según el país. Un sistema con alcance reducido puede cubrir solo la etapa de implementación de los proyectos. Un sistema con mayor alcance puede abarcar también las etapas de identificación, formulación, evaluación previa y programación. En algunos países, el sistema de inversión también cuenta con módulos de adquisiciones y gestión de contrato. Dependiendo de la decisión y contexto del país, el sistema de infor-

mación de la gestión de inversión puede formar parte del sistema integrado de gestión financiera pública, o puede ser un sistema separado con interfaces con el SIGFP y sus componentes correspondientes.

En este segundo caso, es importante identificar las conexiones entre los dos para asegurar la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información. Cada proyecto debe tener un código identificador único para todas sus transacciones tanto dentro del sistema de información de gestión de inversión como en el SIGFP. El sistema debe asociar las transacciones financieras de los proyectos con las clasificaciones presupuestales y el plan de cuentas. Idealmente, también debe diferenciar las transacciones de los diferentes componentes y subcomponentes de un proyecto. De esta manera, se podría generar el reporte financiero del proyecto directamente del sistema de gestión financiera pública.

El sistema de información de inversión también debería tener interface con el sistema de compras o el portal de compras. El ejecutor del proyecto debe ingresar el plan de contrataciones del proyecto en el sistema de inversión, el cual enviará datos al portal de compras para iniciar un proceso de adquisiciones. Mientras se avance el proceso, el portal de compras enviará el estado al sistema de inversión.

2.2.10. Asociación Público-Privada

Con el creciente uso de la figura de Asociación Público-Privada (APP) para implementar proyectos de inversión pública, es importante garantizar un sistema integrado para los proyectos implementados mediante el mecanismo tradicional y mediante la mencionada APP. No deben existir sistemas paralelos para el manejo de los dos tipos de proyectos. Se debe garantizar consistencia en la priorización de proyectos y asegurar que los riesgos financieros de las APP sean adecuadamente evaluados, manejados y monitoreados.

Muchos países han establecido una ley específica para regular las APP. El Banco Mundial recomienda que el marco legal y regulatorio de las APP cuente con los siguientes elementos (Kim, Fallov y Groom 2020):

- Principios para iniciar APP y adjudicar contratos.
- Autoridad inequívoca sobre la adjudicación de contratos, incluyendo quién puede adjudicar qué tipos de contrato y por cuánto tiempo.
- Criterios para evaluación previa de proyectos.
- Sostenibilidad fiscal de largo plazo teniendo en cuenta todas las obligaciones financieras.
- Evaluación, mitigación, monitoreo y reporte de riesgos fiscales.
- Reporte de riesgos fiscales (Pasivos contingentes).
- Tratamiento de propuestas no solicitadas.
- Disposiciones sobre terminación y compensación por terminación.

- Acuerdos directos.
- Medidas de apoyo de gobierno.
- Procedimientos de adquisiciones dentro de la ley de adquisiciones públicas.
- Procedimientos de resolución de conflictos, incluyendo arbitraje internacional.

No obstante, es importante asegurar una integración del marco legal y normativo de las APP con el marco legal y normativo del Subsistema de Inversión Pública, el del Subsistema de Presupuesto, y el del Subsistema de Adquisiciones. Esto permitirá el uso eficiente de los recursos y ayudará a manejar los riesgos asociados a las APP.

Los proyectos a ser implementados por las APP deben ser sometidos al mismo ciclo de vida que los proyectos tradicionales. Como se ha explicado en párrafos anteriores, luego de la identificación del concepto del proyecto con base en una problemática o una necesidad estratégica concreta, y antes de proceder a diseñar los detalles del proyecto, es necesario realizar una evaluación preliminar para verificar su relevancia estratégica y su factibilidad presupuestal. En ese momento, se debe evaluar si puede ser implementado mediante APP y explicar la motivación en el informe de evaluación. Luego del desarrollo de diseño detallado del proyecto, y antes de su inclusión en las propuestas presupuestales, es necesario realizar una evaluación previa, la cual debe ser un requerimiento en todos los casos. En esta etapa se debe evaluar la APP como una modalidad potencial para la implementación sin excluir el mecanismo tradicional. Tampoco se debe otorgar tratamiento preferencial a los proyectos etiquetados como APP ni evitar los pasos de evaluación y revisión.

Cuando se confirma que la motivación de APP es sólida, se puede preparar una evaluación más profunda sobre su valor en dinero, la capacidad institucional de la entidad ejecutora, el interés del mercado y los compromisos fiscales. Las APP pueden generar compromisos fiscales, incluyendo pago de adelantos, obligación de proporcionar infraestructura o servicios públicos conectados, y obligación de pagar por activos fijos y servicios. Los contratos de APP también pueden generar pasivos contingentes como garantías de deuda, garantías de ingreso mínimo, pagos por terminación temprana o garantía ambiental. Estos compromisos y pasivos contingentes deben ser evaluados antes de la toma de decisión y se debe elaborar un plan para el manejo y monitoreo de los riesgos. Al igual que en los proyectos tradicionales, la evaluación previa de las APP también debe pasar por una revisión independiente para prevenir el sesgo de optimistas y la subestimación de riesgos.

Durante la implementación, las APP deben cumplir con las mismas reglas de adquisiciones que los proyectos tradicionales. Las adquisiciones deben ser transparentes, objetivas, justas y competitivas. Cuando el proyecto culmina, también es necesario realizar revisiones de cierre y evaluaciones posteriores siguiendo las mismas reglas de los proyectos tradicionales. En el caso de las evaluaciones posteriores, además de los requerimientos generales, es importante evaluar si la modalidad de APP ha sido más eficiente que la modalidad tradicional e identificar las lecciones aprendidas para proyectos futuros.

Finalmente, si bien los activos fijos generados por los proyectos APP suelen no ser de propiedad pública, dado que estos son utilizados para prestar servicios públicos que pueden generar pasivos sustanciales, es importante que el Gobierno mantenga el monitoreo de dichos activos. Las APP pueden ser registradas como un anexo del inventario de bienes patrimoniales, y la información registrada debe capturar las obligaciones financieras y los riesgos fiscales.

3. EL SUBSISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica del Subsistema de Inversión Pública

Colombia cuenta con un sólido marco legal que regula el Subsistema de Inversión Pública generando las condiciones para avanzar hacia una gestión de la inversión más eficiente y transparente. El Subsistema de Inversión tiene sus fundamentos institucionales y legales que conforman el marco teórico y normativo con base en distintos marcos legales que de forma coordinada lo reglamentan. Entre las principales leyes se destaca la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la cual, entre otras cosas, define la elaboración del Plan Plurianual de Inversión Pública (PPI) como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como la delimitación de los roles que cada una de las entidades públicas tienen dentro de la planeación, formulación, ejecución y evaluación de la inversión.

Asimismo, *el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación* (por medio del cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995), establece los lineamientos para la formulación del presupuesto, incluyendo el asignado a la inversión pública, determinando los procedimientos a los que se deben sujetar las entidades públicas que son financiadas con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Existen decretos y reglamentos que institucionalizan de manera detallada la ley, como por ejemplo la obligatoriedad del uso de las metodologías únicas y estandarizadas desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el uso de un Banco Único de Proyectos de Inversión Pública a nivel nacional.

En un marco más amplio, el fundamento de las instituciones presupuestales se encuentra en el capítulo 3 del título XII de la Constitución Política, que establece las disposiciones sobre el presupuesto. Es así como define los criterios que fundamentan la legalidad, formulación, elaboración, contenido, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto, preceptuando que los principios y disposiciones que rigen para el nivel nacional se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de este.

Asimismo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual está conformado, entre otras normas, por el Decreto 111 de 1996, en el cual se compila la Ley 38 de 1989 la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto y se establecen las reglas para la preparación, presentación, aprobación y ejecución del PGN y otras disposiciones relacionadas.

Colombia cuenta con dos (2) regímenes presupuestales:

1. El Estatuto Orgánico del Presupuesto, aplicable al Presupuesto General de la Nación (PGN), a los Presupuestos de las Entidades Territoriales, y a las Empresas y Sociedades de Economía Mixta (presupuesto anual); y
2. Un régimen presupuestal independiente aplicable al Sistema General de Regalías (SGR) definido por el parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 y desarrollado por la Ley 2056 de 2020 (presupuesto bienal).

A continuación, se relacionan las principales normas vigentes que tienen vinculación con el Subsistema de Inversión Pública.

Tabla 1. Marco Normativo del Subsistema de Inversión Pública

Constitución Política de Colombia	
Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 352	Señala a la Ley Orgánica del Presupuesto a través de la cual se regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.
Leyes	
Ley 152 de 1994	Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo: se indican los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993.
Ley 819 de 2003	Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Ley 2056 de 2020	Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
Decreto Ley 111 del 15 de enero de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Decretos	
Decreto 359 de febrero 22 de 1995	Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994. Todo programa o proyecto que haga parte del Plan Operativo Anual de Inversiones deberá estar inscrito en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.
Decreto 1068 de 2015	Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Toda la normatividad ha sido compilada en el decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
Resoluciones	
Resolución 0252 de 2012	Por la cual se establece la metodología para la formulación de proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Constitución Política de Colombia	
Resolución 1450 de 2013	Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales.
Resolución 4788 de 2016	Por la cual se dictan los lineamientos para el registro de la información de inversión pública de las entidades territoriales.
Conpes	
Conpes 3751 de 2013	Por el cual se dictan lineamientos para el fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública y se crea la Plataforma Integrada de Inversión Pública, que integre y articule las diferentes fuentes de información que consolidan las fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión pública.
Conpes 4008 de 2020	Por el cual se dictan lineamientos de la Política Nacional de información para la Gestión Financiera Pública

Fuente: elaboración propia

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Inversión Pública

En el caso del Subsistema de Inversión Pública, el órgano rector es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública. Sin embargo, existe una participación y coordinación de múltiples actores e instancias, las cuales se pueden agrupar en tres categorías: órganos rectores, organismos ejecutores y órganos de aprobación, como se describe a continuación en la tabla 2.

Tabla 2. Organización del Subsistema de Inversión Pública

Presupuesto General de la Nación
Instituciones involucradas en el proceso presupuestal

Órganos Rectores	Organismos Ejecutores	Órganos Aprobación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerios y Establecimientos Públicos	CONPES
• MGMP • MFMP Cuota de Inversión	Rama Judicial, Organismos de Control	Consejo Superior de Política Fiscal o quien haga sus veces
Departamento Nacional de Planeación	Empresas y Sociedades de Economía Mixta	Congreso de la República
• Priorización de los recursos de Inversión		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP): Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública

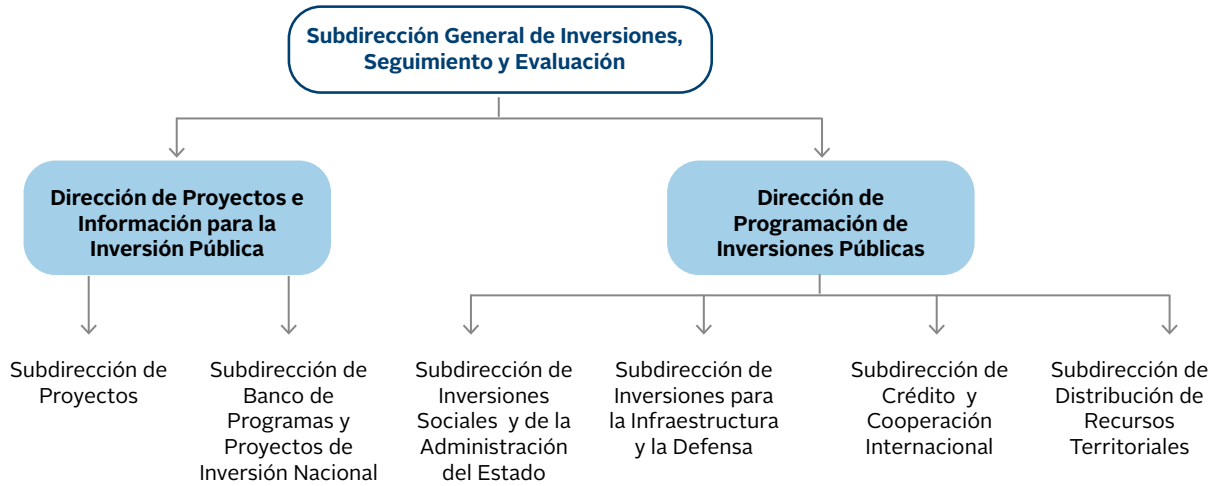
Órganos rectores: en el Subsistema de Inversión Pública, se encuentran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El MHCP juega un papel preponderante en el proceso presupuestal. Dentro de este Ministerio está la Dirección General de Presupuesto, que se encarga, por un lado, de formular el presupuesto de funcionamiento y, por otro, de compilar los gastos de funcionamiento e inversión para la presentación de la Ley de Presupuesto al Congreso de la República. Además, el MHCP tiene la iniciativa legislativa para presentar en el Congreso de la República el PND, que tiene como anexo el Plan Plurianual de Inversiones.

El MHCP participa en el ciclo de inversión pública como actor clave, ya que entre sus facultades están la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), en el cual se proyecta entre otras cosas el presupuesto para la inversión pública y que es, además, un insumo importante para la determinación de los techos presupuestales para la inversión. Igualmente, el Ministerio de Hacienda se encarga de la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), así como del seguimiento de la ejecución y evaluación de la ejecución financiera a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Por otro lado, el DNP constituye el ente central del Sistema Nacional de Inversión Pública en Colombia, a través de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, cuyas principales funciones son definir políticas, lineamientos o metodologías para la formulación, viabilidad, priorización, seguimiento y evaluación de proyectos y asignación de recursos de inversión del PGN y sus entidades descentralizadas; orientar la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), en lo referente al componente de inversión; orientar la distribución de los recursos de inversión en las entidades de orden nacional y las entidades territoriales; determinar los lineamientos y metodologías que deben ser utilizados para la formulación y evaluación de proyectos de inversión; la administración de los sistemas que soportan el ciclo de la inversión pública, entre otras funciones especificadas en el Decreto 1893 de 2021. Asimismo, se encarga de velar por la alineación de los proyectos de inversión con el PND. La Dirección de Programación de Inversiones Públicas elabora el Plan de Inversiones y los Presupuestos Plurianuales que han de incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, anualmente elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y coordina la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), instrumentos que son sometidos a revisión y aprobación del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES).

La estructura de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación es como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 3. Organización de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública. Departamento Nacional de Planeación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Decreto 1893 de 2021

La coordinación del MHCP y el DNP, como rectores del proceso presupuestal determina la elaboración de los proyectos de Ley del PGN y de los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), para ser sometidos a consideración del Congreso de la República.

Órganos ejecutores: A esta clasificación pertenecen los ministerios, establecimientos públicos, Rama Judicial, Organismos de Control, y empresas y sociedades de economía mixta que reciben recursos del PGN, como responsables de los proyectos de inversión durante todo el ciclo de vida de estos. Entre sus principales facultades están la formulación, viabilidad, evaluación, priorización, ejecución y operación de los proyectos de inversión. Durante estas etapas están sujetos a los lineamientos establecidos por el DNP de acuerdo con el marco legal vigente.

Órganos de aprobación: Esta categoría comprende tres instancias. La primera de ellas, el CONPES, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para ello, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos de políticas pública generales, económicas y sociales.

En segundo lugar, está el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) como coordinador del sistema presupuestal. A estos efectos, se lo constituye como organismo de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal, dependiente del MHCP, y es responsable ante el CONPES del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal. Entre sus funciones se destaca, el trámite de aprobación del Plan Financiero del sector

público y el de ordenar sus medidas para estricto cumplimiento. Asimismo, de realizar seguimiento de la ejecución del presupuesto de las entidades que comprenden el sistema presupuestal.

La tercera instancia de aprobación es el Congreso de la República. Este se encarga de estudiar y tramitar el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, el cual, una vez aprobado, se convierte en ley de la República después de sancionarlo el Presidente de la República, para iniciar la etapa de ejecución a partir del primero de enero de cada año. Tanto las fuentes de ingreso como el gasto del PGN reflejan el marco institucional que define el papel del Gobierno y del Congreso en el presupuesto y la interacción entre diferentes fuerzas y actores políticos y económicos, que inciden sobre la distribución del gasto público.

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Inversión Pública

3.3.1. Concepto de gasto de inversión pública en Colombia

La normativa presupuestal colombiana ha definido el término de inversión pública como "*aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social*"[1].

Esta definición de gasto de inversión se aleja de los estándares internacionales, establecidos por la OCDE y el Fondo Monetario Internacional, que permitirían un avance más lineal hacia un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública. Aquí no solo se incluyen los gastos en infraestructura y en equipamiento, sino también erogaciones de gastos corrientes relacionados con estos, como mantenimiento de instalaciones o gasto de personal. Esto genera dificultades para obtener cifras desde el punto de vista presupuestal de los recursos o proyectos que efectivamente corresponden a gastos de capital y, en consecuencia, para garantizar un sistema financiero integrado. Esta falta de discriminación en la gestión de proyectos, que hace que no se distinga entre lo que efectivamente corresponde a proyectos de inversión y los gastos operativos, se hace extensiva a otras potenciales distinciones, como las basadas en el análisis de costos.

El concepto de inversión pública de la OCDE señala: "*La forma en que se define y mide la inversión pública en los distintos países varía. En general, se refiere a la inversión en infraestructura física (p. ej., carreteras, edificios gubernamentales, etc.) e infraestructura blanda (p. ej., apoyo a la innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo que se extiende más allá de un año. Los gastos de capital consisten en*

1 Decreto Anual de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, por el cual se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

inversiones (es decir, formación bruta de capital y adquisiciones, menos enajenaciones de activos no financieros no producidos) y transferencias de capital (es decir, donaciones y subsidios a la inversión en efectivo o en especie otorgados por los gobiernos subnacionales a otras unidades institucionales). La formación bruta de capital fijo (o inversiones fijas) es el componente principal de las inversiones. Nota: desde los nuevos estándares del SCN 2008, los gastos en investigación y desarrollo y sistemas de armas se incluyen en la formación bruta de capital fijo".

Para el Fondo Monetario Internacional, la inversión pública se define así: "*La inversión pública generalmente se refiere a la formación bruta de capital fijo (valor total de las adquisiciones, menos las enajenaciones, de activos fijos) por parte del Estado, ya sea a través de los gobiernos centrales o locales o a través de industrias o corporaciones propias (consulte el Monitor Fiscal de abril de 2020 para un análisis del papel de las empresas estatales). Inversión pública abarca la inversión física o tangible en infraestructura (como transporte, telecomunicaciones y edificios), pero en un sentido más amplio, la inversión pública puede incluir recursos humanos o intangibles, inversión en educación, habilidades y conocimiento*."

En este sentido, si bien Colombia ha establecido una definición presupuestal de inversión diferente de las que han adoptado los países miembros de la OCDE y ha construido su Subsistema de Inversión bajo esta definición, desde el punto de vista de la GFP lo que se requiere es que dicho subsistema pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de capital, o inversión entendida como formación bruta de capital fijo.

3.3.2. Las fuentes de inversión pública

El subsistema de la inversión esta fraccionado por fuente de financiación. Existen cinco (5) fuentes principales de financiación de la inversión pública en Colombia: PGN, SGR, SGP, recursos propios de las entidades territoriales y recursos de las empresas industriales y comerciales del Estado. Cada una de estas fuentes posee sus propios mecanismos de gestión y control de la inversión, los cuales, pese a los grandes avances y esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, aún deben avanzar en la consolidación de una visión más integral que fortalezca la calidad de la inversión pública, a través de un sistema unificado de gestión de información financiera pública. Se debe considerar que, además de existir distintos procedimientos y tiempos por fuente de inversión, un mismo proyecto de inversión puede recibir recursos de varias fuentes.

Presupuesto General de la Nación	Es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverán la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento.

Sistema General de Participaciones	Está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios–, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.
Sistema General de Regalías	El artículo 360 de la Constitución Política contiene la definición de la palabra "regalías", a los efectos del derecho público, de las finanzas públicas y de la presupuestación pública y la define como la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es de Estado colombiano. Asimismo, el artículo 361 de Constitución Política define la distribución de los recursos del SGR y las competencias de los órganos que lo conforman.
Propios de las entidades territoriales	Son los recursos recaudados por los gobiernos departamentales y municipales por la venta de bienes, servicios, tasas, patentes y otros, como son los ingresos percibidos por cobro de impuestos por formularios, presos y otros para registro, autorizaciones, alquiler de edificios, maquinarias y/o equipos y otros. Otros ingresos propios incluyen: tasas, multas y contribuciones, otros ingresos no tributarios, rentas por derechos de explotación, entre otros.
Empresas industriales y comerciales del Estado	Son organismos creados por la Ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

3.3.3. Estructura programática de la inversión pública orientada a resultados

El gasto de inversión en Colombia tiene una estructura programática. Esta consiste en una manera de agrupar, componer y presentar el gasto con el fin de establecer una relación entre dicho gasto y los bienes y servicios entregados al Estado, a través del análisis de los resultados esperados en cada programa. Se divide en cuatro categorías principales: Programa, Subprograma, Proyecto y Subproyecto. La estructura es utilizada para relacionar los programas, para filtrar trámites presupuestales y para separar las apropiaciones.

Programa: De acuerdo con el Manual de Clasificación Programático del Gasto Público (DNP 2020), este consiste en intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad, y materializan los objetivos planteados en las políticas públicas a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común. En este sentido, se considera como el eje de estructuración de un Presupuesto Orientado a Resultados.

Así, un programa se refiere al conjunto de proyectos de inversión y actividades, que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir las metas fijadas por los diferentes niveles de gobierno o instancias ejecutoras de recursos públicos. Existen dos tipos de programas. El primero, de carácter misional o estratégico, corresponde a las intervenciones públicas que producen y entregan un bien o servicio a la población, logrando con ello un efecto en

su bienestar. Se miden a través del marco de desempeño de resultados y productos. El segundo, de fortalecimiento de la gestión y dirección, comprende la gestión de apoyo al conjunto de programas, así como el fortalecimiento de la institución o instancia en términos de infraestructura y equipamiento para uso administrativo o logístico. Se conocen también como programas de soporte, actividades centrales o gestión institucional. Estos programas no cuentan con un marco de desempeño.

Subprograma: Se refiere al conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos.

Proyecto: El proyecto de inversión pública contempla actividades limitadas en el tiempo. Utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado (artículos 2.2.6.2.1 y 2.2.4.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015).

La clasificación programática aplica a los diferentes niveles de gobierno, ya sean nacionales o territoriales y es independiente de la fuente de financiación que se utilice. Aplica para la presentación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de cada entidad, en el cual se señalarán los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas según lo establece el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) (Decreto 111 de 1996).

Por otra parte, es importante mencionar que, en lo que hace a programas y subprogramas, la clasificación de la inversión asigna derechos de control y uso sobre el gasto, definiendo a qué nivel aprueban el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales el gasto de inversión y cuál es el grado de discrecionalidad que tiene el respectivo nivel de gobierno para modificarlo. En este sentido, una vez aprobado el presupuesto para cada vigencia, las apropiaciones incorporadas bajo una clasificación específica no pueden ser modificadas sin el consentimiento expreso del órgano colegiado que los aprobó.

Lo anterior aplica, en el contexto de los recursos que se rigen por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), de manera equivalente para el Sistema General de Regalías (SGR); las instancias de aprobación de recursos definen una asignación y su modificación debe ser tramitada ante dicha instancia específica. El Congreso de la República aprueba la distribución a nivel de beneficiarios del sistema, y cada uno de ellos constituye una sección presupuestal dentro del esquema de clasificación. Posteriormente, las instancias de aprobación dejan en firme la asignación de recursos para un proyecto específico clasificado en un programa y subprograma particular.

Tres reglas plantean esta clasificación programática de acuerdo con el Manual de Clasificación Programático del Gasto Público (DNP 2020):

1. La estructura de la clasificación se inicia con la identificación del sector y es mutuamente excluyente entre sectores.
2. Un proyecto de inversión debe clasificarse en un solo programa orientado a resultados.

3. Por tal razón, un proyecto puede estar solamente en un sector y en un programa orientado a resultados.

3.3.4. Plan Plurianual de Inversiones (PPI)

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) constituye el componente de inversión del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es el documento que contiene los programas y proyectos de inversión que son considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan. En el Plan Nacional de Desarrollo, se estiman, por ejemplo, montos de inversión por fuente de financiación, por sector, por región, por departamento y por cada uno de los ejes estratégicos del Plan.

Asimismo, el PPI concreta los programas, subprogramas e incluso proyectos a realizar durante la vigencia, identifica costos y precisa recursos de financiación clasificados por fuente; es el instrumento que relaciona los procesos de planeación de la entidad con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. En el caso del PND, el PPI se constituye como el primer instrumento en el ciclo de la gestión pública que sirve de insumo para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN).

En el PPI se agrupan por sector todas las acciones que se realizarán durante el período de gobierno, el monto de recursos que se le asignará cada año y las fuentes previstas para su financiación, y las entidades de la administración responsables de la ejecución de cada proyecto. En este sentido, para el PND, este instrumento se convierte en una guía para la gestión y la evaluación de la entidad, que se traduce posteriormente en planes de acción que orientan y organizan su trabajo según sus competencias en forma tal que se contribuya al cumplimiento del plan de desarrollo.

Cabe aclarar que el contenido del PPI es indicativo, en tanto hace parte del plan de desarrollo, el cual es aprobado por un término de cuatro (4) años, sin tener la posibilidad de ser ajustado o actualizado. Los ajustes se reflejan anualmente a través de instrumentos como el Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

3.3.5. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

El POAI es un instrumento de programación de la inversión el cual contienen los recursos destinados a los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, que se incluye en la Ley Anual de Presupuesto. Las entidades territoriales también tienen sus planes de inversiones. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP).

En este instrumento deben estar programados todos los recursos que van a ser destinados a inversión, discriminados por fuentes de financiación. Incluye los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

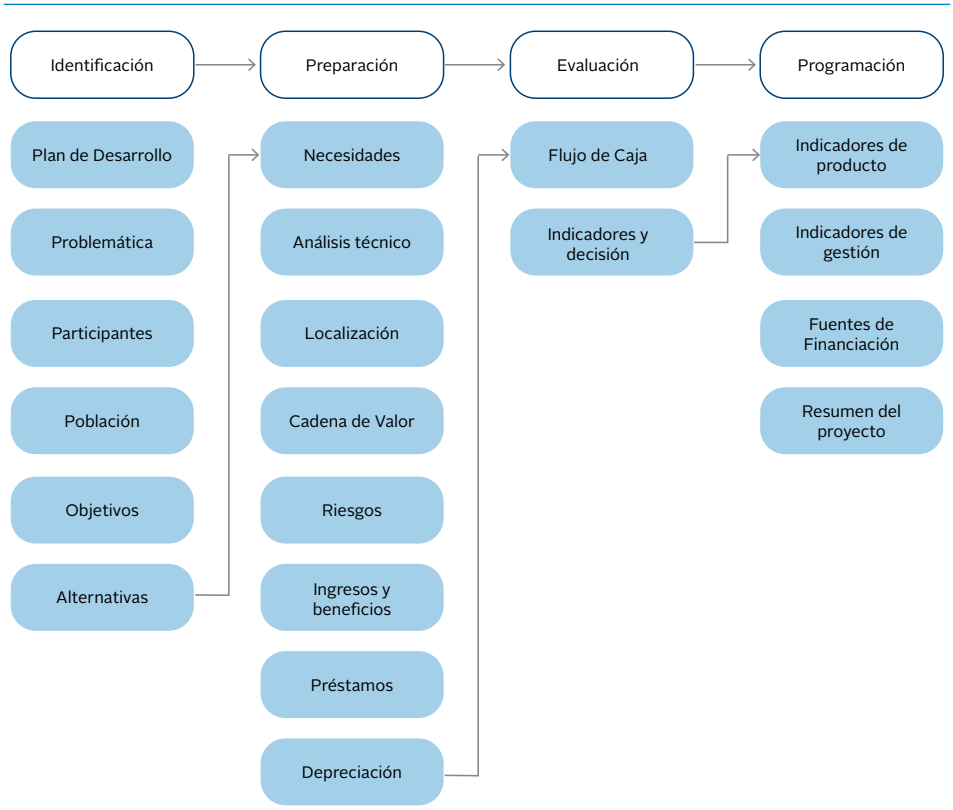
Su elaboración comprende cuatro (4) componentes: i) una parte estratégica; ii) los proyectos de inversión; iii) los recursos financieros; y iv) las dependencias responsables. En cuanto a la parte estratégica, la priorización de metas anualizada debe estar plenamente articulada con cada proyecto de inversión incluido en el PPI; la entidad debe identificar el aporte de los proyectos de inversión que se ejecutarán en la vigencia fiscal para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan de desarrollo. Dichos proyectos pueden ser tanto nuevos como aquellos que deben ser incorporados, dado que están amparados en vigencias futuras o que requieren continuidad. Los recursos disponibles para inversión deben ser determinados teniendo en cuenta el Plan Financiero del MFMP y deben estar desagregados por fuentes de financiación; asimismo, para cada uno de ellos debe identificarse la dependencia responsable.

3.3.6. Metodología General Ajustada (MGA)

La Metodología General Ajustada (MGA) es una estructura metodológica, soportada en una herramienta tecnológica que también lleva su nombre (MGA Web), la cual presenta una secuencia ordenada de formularios que se integran de manera sistemática para facilitar la toma de decisiones y la gestión de los proyectos de inversión pública. La MGA Web, está concebida para registrar cualquier iniciativa de inversión pública, independientemente de la fase en la que esta se encuentre, del sector al que pertenezca y de las fuentes de financiación tratándose del presupuesto de inversión. Conceptualmente se basa, por una parte, en la metodología de marco lógico y, por otra, en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos. La MGA Web se constituye como la puerta de entrada al Banco de Programas y Proyectos de Inversión, es decir que un proyecto que no sea formulado bajo esta metodología no puede acceder a los recursos de inversión.

La MGA Web disponible en línea y está compuesta por módulos y capítulos organizados de manera secuencial para que el usuario registre progresivamente la información obtenida y trabajada en el proceso de formulación. Contempla los pasos a seguir desde el momento en que se identifica una situación negativa experimentada por un determinado grupo de personas, y una o más alternativas de solución, hasta la evaluación de la viabilidad técnica, social, ambiental y económica de cada una de dichas alternativas; lo cual permite elegir la más conveniente y programar el cumplimiento del objetivo general propuesto en términos de indicadores y metas.

Figura 3. Flujo de Registro de Información en la MGA



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2020)

Durante el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, la MGA Web juega un papel muy importante. En la etapa de preinversión, esta facilita el análisis de la problemática a la que responde la iniciativa de inversión, así como de las alternativas para intervenir la situación particular, refleja los principales resultados de los estudios y análisis realizados para soportar su factibilidad, y apoya el proceso de toma de decisiones al mostrar los resultados de la evaluación económica. Adicionalmente, contribuye a la programación de los productos a entregar, las actividades a desarrollar y las fuentes de financiación necesarias para cubrir los costos totales del proyecto.

En el curso de la inversión y operación, la aplicación de la metodología MGA se convierte en el punto de referencia para la ejecución del proyecto, brindando la línea de base sobre la cual se deben realizar ajustes cuando las circunstancias lo demanden; y en el seguimiento, facilita el monitoreo de los indicadores de producto, de gestión y de resultado, y constituye el punto de partida de la evaluación de los resultados alcanzados con la ejecución del proyecto o programa.

3.3.7. Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública (BPIN)

El Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN) es la plataforma para el registro y la sistematización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de inversión que, debidamente formulados y evaluados, permiten tomar decisiones de inversión para que se generen los bienes y/o servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la sociedad.

El BPIN es la herramienta central para la asignación de recursos y para los procesos de programación integral, seguimiento y evaluación de la inversión pública. Su funcionalidad se circunscribe al ciclo del proyecto de inversión pública, el cual comprende la formulación, presentación, transferencia, viabilidad, programación, ejecución, operación y evaluación posterior.

Este instrumento de planificación, en el nivel nacional, se materializa en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el cual integra los procesos asociados desde la presentación del proyecto de a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública y permite que los proyectos tengan un flujo ordenado y consistente, puesto que los acompaña desde el momento de su formulación hasta la entrega de los productos, articulando de esa manera los programas del Gobierno y las políticas públicas con los proyectos.

La función principal del BPIN es la de consolidar la información relacionada con la formulación de los proyectos que se han encontrado viables y susceptibles de ser financiados o cofinanciados durante todo su ciclo de vida y que deben ser presentados por las entidades y establecimientos públicos del orden nacional. De esta manera, el BPIN apoya las decisiones gerenciales sobre inversión pública.

El proceso incluye la identificación, preparación, evaluación y programación realizadas a través de la MGA WEB. Posteriormente se genera la ficha EBI de forma automática, que contiene la información básica necesaria para identificar los principales aspectos del proyecto de inversión que deben quedar consignados en el BPIN. Al realizar la carga del proyecto en el BPIN, se genera el código o número único de identificación del proyecto para todo el ciclo. Los primeros cuatro dígitos de este código se refieren al año de registro; los siguientes cinco, al nivel territorial; y los últimos cuatro, al consecutivo dentro de la vigencia.

A continuación, se describen de manera general los procesos que soporta la MGA Web y el Banco, este último además de cumplir la función de repositorio de la información:

1. **Formulación:** En esta etapa se orienta el paso a paso para que tanto entidades como ciudadanos formulen el proyecto de inversión. Es aquí donde se realiza la identificación de necesidades u oportunidad, se desarrolla la metodología establecida para la formulación y estructuración, y se establece el cumplimiento de requisitos sectoriales y de viabilidad, para luego ser cargados en la MGA Web, la cual requiere información de la formulación del proyecto, más

los documentos que apoyan la estructuración, para facilitar el desarrollo de las evaluaciones de calidad de todos los filtros.

2. **Presentación y Transferencia:** Una vez surtida y aprobada la revisión por parte del formulador, el proyecto es susceptible de ser presentado a una entidad para ser asumido y luego transferido para concursar por recursos de las diferentes fuentes financiadoras posibles. Este proceso se realiza en la MGA Web, la cual lleva la trazabilidad del número de veces que el proyecto ha sido presentado y a qué entidades. La entidad recibe el proyecto, y puede adjuntar los anexos o soportes de este y realizar la transferencia, entendida esta, como el proceso mediante el cual el proyecto migra de la MGA Web al Banco de Programas y Proyectos. Transferido el proyecto, al Banco Único de Programas y Proyectos, le es asignado automáticamente el código del proyecto

3. **Viabilidad:** La viabilidad es "un proceso integral de análisis de información respecto a un proyecto de inversión pública, que busca determinar el cumplimiento de criterios metodológicos de formulación, aspectos técnicos de estructuración, articulación con los desafíos del desarrollo plasmados en planes y políticas públicas, su rentabilidad económica y sostenibilidad cuando sea necesario" (Departamento Nacional de Planeación, 2017). La primera fase de este proceso es la verificación de requisitos, que se denomina "control de formulación". El viabilizador cuenta con una guía de metodología estandarizada que le permite formular las preguntas orientadoras en relación con la evaluación de los estándares de calidad que se esperan en un proyecto de inversión pública según criterios de valoración política, metodológica, técnica y financiera/económica. Una vez viabilizado el proyecto, este adquiere el atributo de "proyecto viabilizado". Asimismo, luego de ser transferido el proyecto y viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, este adquiere el atributo de "proyecto registrado actualizado" y pasa a la fase de programación.

4. **Programación:** En este proceso se establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, teniendo en cuenta las prioridades identificadas en los planes, programas o proyectos. Se parte del supuesto de la limitación de recursos frente a las necesidades existentes, por lo que se debe adelantar previamente un proceso de identificación de fuentes de financiación, proyección de recursos y asignación según los criterios que se definan, ya sea por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales o de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Cabe indicar que debe considerarse la priorización de los proyectos de inversión determinados y registrados en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), instrumento de programación de la inversión anual, que incluye, además, los proyectos amparados por vigencias futuras y los que se encuentren en ejecución, todos ellos clasificados por sectores, dependencias de la administración, programas, metas y fuentes de financiación.

5. **Ejecución:** Esta es la etapa en la que se inicia el proceso de contratación y, por lo tanto, la cadena presupuestal de afectaciones (certificados de disponibilidad, registros presupuestales, compromisos, obligaciones y pagos), información que se carga al Banco Único. Esta información se asociará al seguimiento financiero del proyecto. Durante la etapa de ejecución, el Banco de Programas y Proyectos debe permitir el seguimiento de la ejecución de estos, tanto en el componente físico (actividades y productos) como en el financiero. Para el proceso de seguimiento, es indispensable realizar la programación de indicadores, los cuales se registran desde la MGA Web en el módulo de programación, así como los costos de actividades también registrados en la MGA Web, los cuales pueden ser ajustados en actualizaciones de proyecto, teniendo en cuenta las condicionalidades permitidas para su ajuste. Al inicio de la contratación, se detallará el cronograma de ejecución del proyecto, para poder realizar el seguimiento.

6. **Operación:** Este es el momento en el cual se empieza a utilizar el bien o servicio obtenido en la etapa anterior, y de este modo se da inicio a la generación del beneficio. Este proceso dura el tiempo que se estipuló en la etapa de preinversión para alcanzar los objetivos del proyecto, es decir, la operación se extiende hasta el período en que se espera que ya no se presente el problema que se está solucionando con el proyecto. Durante esta etapa también existe el seguimiento, el cual busca medir los resultados en la cadena de valor y se realiza a través de los componentes en la matriz de marco lógico (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Asimismo, el Banco de Programas y Proyectos debe garantizar la disposición de la información detallada del proyecto para verificar las condiciones en las cuales debería estar operando, en términos de las especificaciones técnicas del bien o servicio entregado, o de la población beneficiaria y la localización del proyecto, entre otros.

7. **Evaluación:** Esta se realiza generalmente al final del horizonte de evaluación del proyecto para medir cómo este contribuye en el largo plazo a la solución de las problemáticas percibidas en un sector determinado. Consiste en un análisis de impacto que usualmente se realiza a nivel de políticas o de programa priorizado en la agenda de evaluaciones, pero no del proyecto. No obstante, este último sí se constituye en insumo relevante para la evaluación.

3.4. Sistemas de Información del Subsistema de Inversión Pública

Si bien la unidad de medición generalizada es el proyecto de inversión, actualmente existen múltiples sistemas de información, dependiendo de la fuente de financiación que corresponda. Así, por ejemplo, hoy coexisten dos sistemas de seguimiento a la inversión: uno para proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y otro para los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Incluso en los casos de cofinanciamiento, el mismo proyecto

entra en dos sistemas diferentes de seguimiento, con estándares, conceptos, tiempos y metodologías diferentes. El esquema actual genera costos de transacción adicionales para las entidades, ya que estas se ven obligadas a registrar la información en distintas plataformas según la etapa en la que se encuentren los proyectos de inversión, dando origen, en ocasiones, a diferencias en la información reportada para el seguimiento al proyecto de inversión pública.

De igual manera, hoy coexisten un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos de SGR, un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos financiados con recursos de PGN, y otro banco para proyectos de inversión financiados con recursos propios de las entidades territoriales. La meta del DNP es unificar los Bancos de Proyecto de Inversión independientemente de la fuente de financiación y en una única Plataforma de Información, que ya se encuentra diseñada y en desarrollo por el DNP, en consecuencia, en proceso de puesta en marcha bajo el nombre de Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), la cual se referenciará más adelante.

3.4.1. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP

El Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su transferencia hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas. Este sistema incluye el Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión. El Banco hace parte integral de la inversión pública y mantiene relación directa con los temas de viabilidad, programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de inversión.

El SUIFP cuenta también con módulos dedicados a la programación presupuestal, ejecución presupuestal y seguimiento a proyectos de inversión pública. Esta plataforma, a su vez, comparte información con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) en el ámbito nacional, en el cual se registran todas las transacciones de la ejecución presupuestal. También comparte información con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y con las entidades territoriales, esto con la finalidad de tener un banco de proyectos que pueda proporcionar información de distintos niveles de gobierno (departamental y local) y fuentes de financiamiento. Asimismo, con el Sistema de presupuesto y giros de regalías -SPGR-, administrado por el Ministerio de Hacienda y que corresponde a la herramienta que soporta la gestión presupuestal y giros con cargo a los recursos del SGR. Cabe indicar que la interrelación entre estos sistemas de información no consiste en una integración y articulación tecnológica en línea, sino, en la mayoría de los casos, en compartir información a través de la carga de archivos.

Actualmente, el DNP avanza en la entrada en operación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) - CONPES 3751 de 2013, a través de la cual se contará con un único sistema informativo que sustente todas las etapas del ciclo de la inversión y los Bancos de Programas y Proyectos existentes. Así, la PIIP permitirá tener en un solo sistema todas las fuentes de financiación integradas a fin de que, con su implementación, el proyecto de inversión se consolide como la unidad básica de análisis, haciendo

posibles las sinergias entre fuentes y el logro claro de resultados por medio de sus intervenciones.

3.4.2. Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP)

La PIIP es un sistema de información que integra y articula las diferentes etapas del ciclo del proyecto de inversión que consolidan las fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión pública. Como se ha dicho anteriormente, esta plataforma permitirá tener en un solo sistema la gestión de la inversión pública del país para todas las fuentes de financiación, a fin de que, con su implementación, el proyecto de inversión se consolide como la unidad básica de análisis, posibilitando sinergias entre fuentes y el logro claro de resultados por medio de sus intervenciones. A través de esta plataforma, se busca eliminar los múltiples sistemas de información existentes en el ciclo de la inversión pública para cada una de las fuentes de financiación. La PIIP pretende disminuir los costos de transacción adicionales para las entidades, ya que actualmente se ven obligadas a registrar la información en distintas plataformas según la etapa en la que se encuentren los proyectos de inversión o la fuente de inversión de financiamiento.

En la PIIP se integrará todo el ciclo del proyecto desde el registro, la inscripción, la viabilidad, la programación, la ejecución, y el seguimiento y control social de toda la inversión pública, independientemente de la fuente de inversión, incluso los recursos de las Entidades Territoriales.

3.4.3. Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del PGN y Territorio (SPI)

El Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI), creado a través del Decreto 3286 de 2004, es una herramienta que realiza una continua recolección y análisis de información para identificar y valorar los posibles problemas y logros en los proyectos de inversión financiados con recursos del PGN y con recursos propios de las entidades territoriales. Además, se constituye en la base para la adopción de medidas correctoras para mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos y tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, a partir de la comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de estos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Asimismo, es una ventana directa para visualizar los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública.

3.4.4. Sistema de Seguimiento a las Regalías (GESPROY)

GESPROY es un aplicativo desarrollado para el reporte y seguimiento de información de los proyectos de inversión ejecutados con recursos del SGR. Por medio de esta plataforma, se evalúa y califica a las entidades ejecutoras respecto a su evolución en el reporte y carga oportuna de información durante la ejecución y cierre de los proyectos del Sistema General de Regalías.

3.4.5. Mapa-Inversiones

Es una herramienta digital de visualización que integra la inversión pública de todo el país, en todos sus niveles de gobierno (nación, municipios, departamentos), para todas las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación (PGN), del sistema General de Participaciones (SGP), del Sistema General de Regalías (SGR), de los proyectos de inversión financiados con recursos propios de las Entidades Territoriales (ET) y aquellos financiados con recursos de Acuerdos Público-Privados (APP).

Mapa-Inversiones permite conocer en tiempo real la inversión que se está realizando en el país. Integra más de 10 fuentes de información, 55.000 registros fotográficos y 606 videos del estado de avance de los proyectos de inversión sobre la inversión pública del país, facilitando el seguimiento y el control social de los ciudadanos. Hoy en día es la herramienta de transparencia y rendición de cuentas de toda la inversión pública del país.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Existe un marco legal, normativo e institucional claro que determina procesos, reglas y roles para la gestión de la inversión pública. Desde la Constitución Política de Colombia se definen los elementos integrantes de la programación, ejecución y seguimiento de la inversión pública. Asimismo, se encuentran claramente identificadas en desarrollos legales posteriores las entidades rectoras y órganos colegiados que intervienen en competencias visiblemente definidas. Colombia cuenta con un sólido marco legal que enmarca el Subsistema de Inversión Pública y otorga las condiciones para avanzar en una gestión más eficiente y transparente de la inversión pública.

Si bien los gastos de inversión y funcionamiento se gestionan por separado, la información se consolida en un solo documento de presupuesto y el MGMP establece techos para los dos. En el caso del Subsistema de Presupuesto, coexisten dos entidades rectoras: la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, dependiente del Departamento Nacional de Planeación, para el Presupuesto de Inversión. Colombia cuenta con instrumentos sólidos y reglados que son el insumo para determinar los techos presupuestales para la inversión pública, lo que permite consolidar de manera ordenada la inversión, en estrecha relación con las reglas fiscales y la planeación nacional.

Existen instrumentos, procedimientos y metodologías claras, transparentes y estables para la integración de los gastos de inversión en el PGN. Están claramente definidos los lineamientos e instrumentos para la formulación del presupuesto de inversión, lo que determina los procedimientos, metodologías, roles y un calendario a los

que se deben sujetar los actores y entidades públicas que son financiadas con recursos del PGN. La inversión pública proyectada se encuentra estructurada por proyectos, regiones y fuentes de financiamiento, y a su vez, hay una segmentación por cada una de las estrategias del PND. De esta forma, la inversión pública se enmarca en el ciclo de la política pública, el cual contempla los procesos y procedimientos para la asignación de recursos públicos a los planes, programas y proyectos, y posibilita la conceptualización de las fases de la toma de decisiones sobre inversión: planeación, programación, ejecución y evaluación.

Con el objetivo de optimizar el funcionamiento del ciclo de la inversión pública de todos los niveles y fuentes de financiación se dispone de la MGA Web y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). La MGA Web es la aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación de los proyectos de inversión pública. Su sustento conceptual se basa por una parte en la metodología de Marco Lógico y por la otra en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos. El sistema permite el tránsito del proyecto de inversión en todas las operaciones y procesos del ciclo del proyecto: desde la presentación y transferencia hasta la viabilidad, programación, ejecución y operación, seguimiento y evaluación posterior. El SUIFP se constituye en la herramienta para el registro de la información de la inversión pública de las entidades nacionales y territoriales, independientemente de la fuente de inversión, integrando y articulando la información de inversión pública bajo etapas y metodologías estandarizadas. Este sistema incluye el Banco de Programas y Proyecto de Inversión Nacional (BPIN), el cual mantiene relación directa con los temas de formulación, programación, ejecución y seguimiento, otorgando un numero único de identificación al proyecto como llave que permite monitorear el tránsito y estado del proyecto de inversión y de los recursos destinados en cada categoría establecida. Esta plataforma, a su vez, comparte información con el Sistema de Información Financiera, en el cual se registran todas las transacciones de la ejecución presupuestal. También comparte información con el Sistema de Compras Públicas y con los Bancos de Proyectos de autoridades territoriales, esto con la finalidad de tener un banco de proyectos que pueda proporcionar información de distintos niveles de gobierno (departamental y local) y fuentes de financiamiento. La información del Sistema se hace pública a través de Mapa-Inversiones, herramienta tecnológica que muestra la ubicación georreferenciada de los proyectos, así como el perfil de cada uno de estos con contenido general, como su objetivo, entidad responsable, monto total programado y avance físico-financiero.

4.2. Debilidades

Si bien el Subsistema de Inversión Pública en Colombia ha materializado avances significativos hacia una gestión de la inversión eficiente y transparente, aún enfrenta desafíos centrales para asegurar la adecuada integración de los presupuestos de inversión y funcionamiento, fortalecer el vínculo entre la planeación y la inversión, y automatizar la relación con los restantes subsistemas del SIGFP.

4.2.1. Los proyectos de inversión incluyen gastos corrientes recurrentes

La definición de gasto de inversión adoptada en Colombia se aleja de los estándares internacionales en materia de GFP. Aquí no solo se incluyen los gastos en infraestructura y en equipamiento, sino también erogaciones de gastos corrientes recurrentes relacionados con estos, como transferencias o gasto de personal. Esto genera dificultad para obtener cifras desde el punto de vista presupuestal de los recursos destinados a formación bruta de capital fijo. Esta falta de discriminación en la gestión de proyectos, que no distingue entre los gastos de capital y los gastos operativos, se hace extensiva a otras potenciales distinciones, como las basadas en el costo de estos. Se requiere un conjunto de medidas para avanzar en la identificación y disminución de gastos recurrentes en los gastos de inversión. En este sentido, si bien Colombia ha establecido una definición de inversión diferente de las de los países miembros de la OCDE y ha construido su Subsistema de Inversión bajo esta definición, es importante que este pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de inversión entendida como formación bruta de capital fijo.

4.2.2. No se proyecta el impacto de la inversión sobre gastos de funcionamiento (especialmente los gastos de operación y mantenimiento)

Las necesidades de gastos de funcionamiento y gastos recurrentes derivados de la inversión no se registran ni se identifican de manera adecuada, incluyendo tanto las necesidades durante la ejecución del proyecto como las de operación y mantenimiento posterior a la inversión. Esto debilita la efectividad y sostenibilidad de la inversión.

4.2.3. Fragmentación en la formulación del presupuesto de inversión y funcionamiento, lo cual dificulta la identificación de ineficiencias o duplicidad de gasto

No existe una clasificación programática que incluya gasto de inversión y de funcionamiento. Si bien actualmente existe una clasificación programática que aplica a los diferentes niveles de gobierno, ya sean nacionales o territoriales e independientemente de la fuente de financiación que se utilice, no aplica para los gastos de funcionamiento. Pese a muchos intentos, todavía no han podido integrarse los clasificadores presupuestales en un esquema único y aplicable a todos los presupuestos y a todas las etapas del proceso presupuestal, lo que impide que los presupuestos sean compatibles entre sí. Lo anterior pone en riesgo la calidad de la información presupuestal, su planeación, ejecución y seguimiento.

4.2.4. Falta consolidar la interoperabilidad y la articulación entre el SUIFP y el SECOP. El SECOP no envía información al SUIFP sobre avances de contratos relacionados con proyectos

No existe una adecuada ni completa interoperabilidad entre el Subsistema de Inversión y el Subsistema de Compras. Tampoco existe el requerimiento de que los proyectos tengan plan de contrataciones, ni la exigencia de identificar, en los planes anuales de adquisiciones de las entidades, las adquisiciones para proyectos de inversión.

Actualmente, el SUIFP envía los códigos BPIN al SECOP una vez que el proyecto se considera viable. Cuando las entidades ejecutoras inician sus licitaciones, deben elegir el código BPIN para asociar la licitación con el proyecto correspondiente. Sin embargo, el SECOP aún no envía información sobre los avances de contrataciones y estado de contrato al SUIFP. En consecuencia, las entidades ejecutoras deben ingresar manualmente información de los productos y contratos en el SUIFP.

4.2.5. Alta dispersión de sistemas de información con información relevante para la gestión financiera pública

Para el caso del Subsistema de Inversión, existen diferentes sistemas informáticos que dan soporte a la gestión, dependiendo de la fuente de financiación y de las etapas del ciclo de inversión pública. Así, por ejemplo, hoy coexisten dos sistemas de seguimiento a la inversión, uno para proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Inversión (PGN) y otro para los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). De igual manera, coexisten un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos de SGR, un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos financiados con recursos de PGN, y otro banco para proyectos de inversión financiados con recursos propios de las entidades territoriales.

4.2.6. No se realiza evaluación posterior a los proyectos

El Subsistema de Inversión no contempla la evaluación de los proyectos de inversión ni el seguimiento al estado de las obras. No se requiere que las entidades ejecutoras realicen una revisión ni evaluación cuando se cierra el proyecto. El DNP tampoco tiene acceso a la información sobre el estado de las obras para verificar y asegurar su operación y mantenimiento adecuados. Adicionalmente, falta avanzar en la integración con el alta de activos fijos, así como los costos de mantenimiento y operación.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Sostener la definición de inversión adoptada por Colombia, al mismo tiempo que se asegura la medición de los gastos de capital de acuerdo con los estándares internacionales e identificar los gastos corrientes recurrentes durante el ciclo de vida del proyecto

(i) Definir el gasto de inversión bajo estándares internacionales o, manteniendo la definición actual, discriminar los gastos de inversión fija de los gastos corrientes, para brindar toda la información requerida por el SIGFP. Esto implica la actualización de las normas del Subsistema de Inversión para especificar la definición, y también la elaboración de guías metodológicas y técnicas para soportar los mismos, o definir una metodología de identificación de gastos.

(ii) Discriminar los gastos corrientes recurrentes y los gastos corrientes no recurrentes en los gastos de inversión, a través de la identificación y discriminación de gastos desde la etapa de formulación. Esto requiere también la actualización de guías metodológicas. Asimismo, el registro de esta nueva información requerirá ajustes en el SUIFP.

(iii) Avanzar en la flexibilización del porcentaje de incremento anual de gasto de funcionamiento mediante la implementación de programas presupuestales (en el capítulo del Subsistema de Presupuesto se desarrolla esta recomendación con mayor detalle). De manera paulatina, sincerar los incrementos en el gasto de funcionamiento con el fin de disminuir la presión que se genera para incluir gastos recurrentes en el presupuesto de inversión.

4.3.2. Implementar los programas presupuestales en todo el PGN, con base a una metodología común para gastos de inversión y gastos de funcionamiento

El clasificador programático debe permitir al Gobierno identificar, asignar y analizar sus gastos según el objetivo de política. Para facilitar la integración de la información entre gastos de funcionamiento e inversión, es necesario desarrollar el clasificador de manera que satisfaga las necesidades de ambos presupuestos. El clasificador debe utilizarse en todas las etapas del subsistema presupuestal y del Subsistema de Inversión, lo que permitirá que cada transacción que se cargue en el sistema cuente con toda la información necesaria para que se generen los diferentes reportes y estados requeridos y que las áreas usuarias, así como los ciudadanos interesados en la evolución de las cuentas públicas, puedan obtener las diferentes salidas de información que demanden, con la seguridad de que los datos allí registrados son confiables y únicos, y de que puede verificarse su trazabilidad. En el capítulo correspondiente al Subsistema de Presupuesto se desarrolla esta recomendación con mayor detalle.

4.3.3. Incluir las vigencias futuras de los gastos de funcionamiento asociados a la puesta en marcha y operación de los proyectos

Es necesario incluir un procedimiento de análisis presupuestal en el MGA para analizar y registrar las necesidades de financiamiento del proyecto, tanto en los gastos de inversión como de funcionamiento, durante la ejecución del proyecto y a posteriori. Esto incluye no solo gastos para adquirir o construir la obra o equipamiento principal del proyecto, sino también gastos de soportes necesarios, como los de operación y mantenimiento. En caso de que existan necesidades de gastos de funcionamiento, es preciso enviar la información al MHCP, obtener su opinión favorable y asegurarse de que la información quede registrada en el Subsistema de Presupuesto.

4.3.4. Mayor interoperabilidad entre SUIFP y SECOP para que desde el SUIFP se puedan monitorear avances de proyectos con la información de SECOP (y del Sistema de Contabilidad)

El plan de contrataciones debe ser registrado en el Subsistema de Inversión y mantenerse actualizado durante el ciclo de vida del proyecto. La interoperabilidad absoluta se logra mediante el diseño e implantación de un sistema de registro de contratos de obra que contenga toda la información financiera y física relacionada con los aspectos legales, técnicos y financieros de éstas, que sean de interés para los sistemas involucrados (SUIFP, SECOP, SIGFP) durante su contratación, ejecución y finalización de obra. En el Sistema de Contabilidad Pública, se recomienda como reforma a realizar el "Diseñar y poner en vigencia un sistema de registro de contratos de obra, así como otro de obras, para el caso en que estas sean ejecutadas mediante varios contratos".

4.3.5. Unificar los sistemas de información de planeación, presupuesto, inversión (Banco de Proyectos), contratación y contabilidad, independientemente de la fuente de financiación

Es preciso automatizar el flujo de información presupuestal para que esta pueda ser un insumo para la mejora, no solo de la gestión financiera, sino de la gestión pública en su conjunto. Teniendo en cuenta que la unidad de medida común y generalizada es el proyecto, no deben coexistir múltiples sistemas de información ni herramientas de gestión aisladas. La homologación y/o interoperabilidad es una condición obligada para disminuir el número de registros y garantizar una única salida de información, no solo del Subsistema de Inversión, sino de todo el sistema de gestión financiera pública.

4.3.6. Informes de cierre para todos los proyectos y evaluaciones posteriores para proyectos estratégicos

El Subsistema de Inversión Pública debe requerir que se realice una revisión de todos los proyectos en el momento de cierre, para evaluar si el proyecto se ha ejecutado de acuerdo a lo planeado en términos de tiempo, presupuesto y resultados. Se debe incluir

esta etapa en el manual de Proyectos de Inversión. También se deben establecer guías metodológicas para la elaboración de informes de cierre y la realización de evaluaciones posteriores. Las evaluaciones posteriores relacionarían los resultados esperados al momento de formularse el proyecto con los obtenidos en la operación de los mismos. Las guías metodológicas deben establecer el contenido mínimo y el plazo de las revisiones. De ser necesario, se pueden elaborar guías individuales para sectores cuyos proyectos tienen características diferentes. Finalmente, se requerirá un ajuste en el SUIFP para registrar la información de revisión y evaluación.

VIII

SISTEMA DE GESTIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS CENTRALES

Tabla de contenido

VIII

1. ASPECTOS GENERALES 644

1.1. Definición 644

1.2. Objetivos del Sistema 645

1.3. Relevancia del Sistema 645

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y ADUANEROS 646

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 646

2.1.1. Estructura de la administración tributaria 647

2.1.2. Estructura de la administración aduanera 648

2.2. Elementos Técnicos 649

2.2.1. Registro de contribuyentes 649

2.2.2. Cuenta única tributaria 651

2.2.3. Recaudación 653

2.2.4. Momentos de registro del ingreso y recaudo tributario. 656

2.2.5. Productos del sistema de ingresos públicos nacionales 657

2.3. Relaciones Funcionales Básicas 658

3. SISTEMA DE INGRESOS EN COLOMBIA 660

3.1. Base Jurídica 660

3.2. Elementos Normativos y Organizativos 660

3.2.1. Función recaudadora y función pagadora 661

3.2.2. Modelo de procesos DIAN 662

3.3. Elementos Técnicos 664

3.3.1. Registro Único Tributario 664

3.3.2. Servicio de Obligación Financiera 665

3.3.3. Entidades autorizadas a recaudar 666

3.3.4. Proceso de recaudación *668*

3.4. Relación con el Resto de los Sistemas de la Gestión Financiera Pública 671

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 674

4.1. Fortalezas 674

4.2. Debilidades 675

4.2.1. Desactualización de la obligación financiera *675*

4.2.2. El servicio de Obligación financiera no es el auxiliar de la contabilidad gubernamental *676*

4.2.3. La información tributaria no se refleja contable y presupuestalmente en tiempo real. *676*

4.2.4. No existe un área encargada de los ingresos en el MHCP *676*

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 677

4.3.1. Actualización del Servicio de Obligación Financiera *677*

4.3.2. La Obligación financiera debe funcionar como auxiliar de la contabilidad gubernamental *677*

4.3.3. La información tributaria debe reflejarse contable y presupuestalmente en tiempo real *677*

4.3.4. Creación de un área especializada en Ingresos en el MHCP *679*

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

Los ingresos públicos son transacciones o flujos económicos que recaudan y administran entidades de gobierno autorizadas por la ley, y que expresan de forma cuantitativa el desarrollo de su actividad ordinaria y extraordinaria. Representan un incremento del patrimonio neto de una entidad, ya sea por el aumento de los activos o por una reducción de los pasivos. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas - MEFP del Fondo Monetario Internacional - FMI[1] clasifica los ingresos públicos en *tributarios y otros conceptos* según su naturaleza, así: contribuciones sociales, donaciones y otros ingresos.

Los *ingresos tributarios o impuestos* son aquellos que se originan en gravámenes obligatorios autorizados por ley, derivados del poder impositivo del Estado y obtenidos en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. En esta categoría se clasifican figuras tributarias como, el impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio, el impuesto sobre las ventas IVA, los gravámenes aduaneros y demás tributos que no generan retribución a quien los paga.

Por otra parte, las contribuciones sociales son ingresos que provienen de empleados o empleadores para realizar provisiones en el sistema de seguridad social, para así garantizar el acceso a prestaciones sociales de contribuyentes, sus dependientes o de quienes los sobrevivan. Las contribuciones sociales incluyen aportes a los sistemas de salud, pensión y riesgos profesionales y demás aportes asociados al pago de nómina y pueden ser obligatorias o voluntarias.

En el grupo de las donaciones, se incluyen transferencias de otras entidades del gobierno o de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales. Son recursos diferentes a ingresos tributarios o contribuciones sociales y que se generan sin recibir ningún bien, servicio o activo a cambio o como contrapartida directa.

Finalmente, los otros ingresos corresponden a todos los conceptos cobrables que no sean impuestos, contribuciones sociales o donaciones.

El sistema de ingresos públicos nacionales, en lo que respecta a la gestión financiera pública, está conformado por el conjunto de normas, principios, políticas, entidades y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para articular la información de los ingresos tributarios y aduaneros obtenida a partir de las declaraciones y pagos realizados por cada contribuyente registrado, así como los ingresos que provienen de actos administrativos y judiciales relacionados con las obligaciones fiscales, con los registros presupuestales y contables de la Administración Central Nacional.

En este orden de ideas, el documento se centrará sobre estos ingresos, los que se generan en el ámbito de la administración central del gobierno colombiano y son administrados por la DIAN.

1 Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas MEFP, 2014, Fondo Monetario Internacional. Edición en español.

1.2. Objetivos del Sistema

El sistema de ingresos públicos centrales registra presupuestal y contablemente bajo el principio de devengo, transacciones que representan el derecho incondicional del gobierno central, de recibir los ingresos tributarios y no tributarios.

El principio de devengo es la regla que establece que un flujo de recursos se registra cuando cambia su propiedad o ha ocurrido otro evento económico, de tal forma que periódicamente se cuente con información completa sobre las variaciones de los activos, pasivos o el patrimonio de la entidad, independientemente de las transacciones monetarias que puedan presentarse (MEFP, 2014).

El sistema de gestión de ingresos públicos centrales tiene como objetivo recaudar y administrar la información de los ingresos tributarios que hacen parte de los Recursos de la Nación, para ofrecer información de los eventos económicos y flujos de recursos, transacciones internas, transacciones en especie y otros flujos, integrándolos con los saldos contables y evidenciando valores vencidos por cobrar, si existiesen. Lo anterior, a precios de mercado[2] y en moneda nacional[3].

1.3. Relevancia del Sistema

Los ingresos tributarios resultan ser una parte muy importante de los ingresos de una nación, por tanto la desarticulación de la información tributaria con la información financiera pública o la ausencia de un sistema que permita su administración, genera incertidumbre sobre la capacidad real de ejecución del gasto y sobre los derechos a favor del gobierno central que deben exigirse a los contribuyentes; así mismo, resta transparencia al uso de los recursos públicos, lo cual redunda en una disminución de la legitimidad gubernamental y por esta vía, del cumplimiento tributario voluntario.

Los ingresos corrientes que son administrados a través de entidades que gestionan el Presupuesto General de la Nación, se identifican como *Recursos de la Nación* y los ingresos que perciben los establecimientos públicos se conocen como *Recursos Propios*.

Los *Recursos de la Nación* que gestiona el gobierno central colombiano a través de entidades públicas que ejecutan *ingresos tributarios corrientes* del Presupuesto General de la Nación, representan cerca del 49% (Cifras año 2021) del total de los ingresos[4]. De acuerdo con la más reciente medición de la OCDE, la recaudación tributaria en Colombia representa 19.7% del PIB (Cifras 2019)[5]

2 Todos los flujos y las posiciones de saldos deben medirse a precios de mercado. Los precios de mercado se refieren al valor de intercambio corriente, es decir, los valores a los que los bienes, servicios, mano de obra o activos se intercambian o podrían intercambiarse por efectivo (dinero legal o depósitos transferibles. MEFP FMI (2014 pg.61)

3 La moneda nacional es la moneda de curso legal en la economía, emitida por la autoridad monetaria para su uso en esa economía; es decir, la moneda de la economía individual o, en el caso de una unión monetaria, la moneda común de la zona a la que pertenece la economía. Todas las otras monedas son monedas extranjeras. MEFP FMI (2014 pg.66)

4 Información correspondiente al Presupuesto General de la Nación vigencia 2021, Decreto 1805 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5 Estadísticas tributarias América Latina y del Caribe – Colombia (2021), OCDE. Recuperado en: https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-colombia.pdf

Por lo tanto, la administración articulada de un sistema de información tributaria con el sistema de gestión de ingresos públicos centrales, debe ser una prioridad de los gobiernos para que se divulgue la información de los ingresos que administra el fisco, y para que se cumpla con la obligación de rendir cuentas y se ofrezcan datos que permitan evaluar las cifras nacionales de la economía, así como el impacto de la gestión pública en los diferentes sectores.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y ADUANEROS

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

Para el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – *CIAT y el International Bureau of Fiscal Documentation* – IBFD (2011)[6], la administración tributaria es una tarea gubernamental que tiene como objetivo lograr el cumplimiento pleno de las obligaciones por parte de los contribuyentes y para esto, define la política tributaria y desarrolla actividades para gestionar las operaciones del sistema tributario.

Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas – OMA (2010), señala que las administraciones aduaneras, son las agencias necesarias para el funcionamiento del sistema global de comercio internacional. Las aduanas son las responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de derechos e impuestos a la importación y exportación de mercancías, y son las encargadas de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o almacenaje de mercancías.

Los países de América Latina y el Caribe tienden a optar por administraciones de tributos descentralizadas y autónomas administrativamente, aun cuando dependientes de sus correspondientes Ministerios de Hacienda o de Finanzas. De acuerdo con la Encuesta ISORA[7], en países como Argentina, Brasil, Guatemala, México, Perú, Guyana y Surinam, se ha optado por un modelo integrado de administración tributaria y aduanera como lo hace Colombia actualmente. Incluso en algunos países de la región se ha avanzado en la integración con el sistema de contribuciones sociales, como es el caso de Argentina, Brasil y Perú.

Así mismo, se encuentran diferentes modelos de delegación de la potestad tributaria. En algunos casos como el chileno, el gobierno central se reserva la administración de todos los tributos y en otros, como en Brasil, un modelo federal permite la gestión de tributos como el IVA a nivel subnacional en cada Estado. A su vez existen modelos mixtos

6 Manual de Administración Tributaria, CIAT e IBFD (2011).

7 La Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria ISORA (***International Survey on Revenue Administration***) es una herramienta de recolección de información estandarizada sobre administración tributaria a nivel de los países. Es conducido por cinco organizaciones diferentes: el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Intra- Europea de Administraciones Tributarias (IOTA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y, desde 2018, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD).

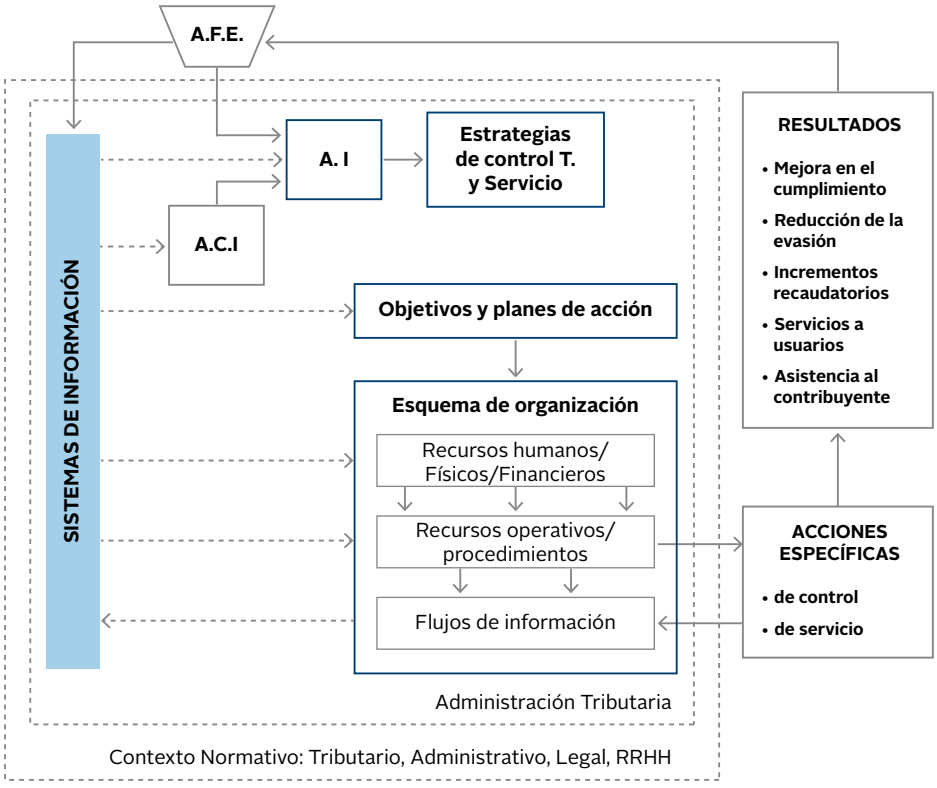
como el colombiano, en el que los tributos de mayor importancia recaudatoria como son Renta e IVA, son administrados centralizadamente, pero la potestad tributaria de varios tributos se encuentra distribuida en los niveles subnacionales.

2.1.1. Estructura de la administración tributaria

El Manual de Administración tributaria del CIAT e IBFD (2011), propone un modelo organizacional con el cual se puedan brindar respuestas apropiadas y rápidas a las expectativas de los contribuyentes, basadas en un servicio integral, profesional y respetuoso de alta calidad, visible, accesible y abierto a la ciudadanía, donde se asegure la interacción con el contribuyente a través de las funciones de registro, recaudo, control, discusión, servicio al ciudadano y administración de información.

Esta organización basada en procesos, es la base para definir los modelos de gestión y diseños organizacionales de las administraciones tributarias como se conocen hoy en día. (Ver diagrama 1).

Diagrama 1. Modelo integral de gestión para la administración tributaria



Fuente: conceptos sobre el modelo integral de gestión para las Administraciones tributarias, CIAT 2004.

Las Administraciones tributarias se caracterizan por contar con una infraestructura de recursos humanos, administrativos y financieros, además de plataformas tecnológicas y de servicio, que son la base para desarrollar estrategias de control tributario y de atención, orientadas a mejorar el comportamiento de cumplimiento de los contribuyentes, reducir la evasión e incrementar el recaudo. Este modelo integral de gestión implica que una administración tributaria ejecute procesos estratégicos, de apoyo y misionales.

Los procesos estratégicos son aquellos que permiten establecer las prioridades de la organización y distribuir esfuerzos de acuerdo con sus capacidades, e incluyen, la investigación de comportamientos tributarios, el estudio de tipologías de fraude y la gestión de los riesgos de incumplimiento tributario que deben mitigarse.

Por su parte, los procesos misionales comprenden las actividades de gestión del registro de contribuyentes, la gestión del control a través de acciones de fiscalización, cobro, determinación y discusión de impuestos, y las operaciones orientadas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias como son el recaudo y la gestión de servicios y atención a los contribuyentes.

Finalmente, los procesos de apoyo comprenden todas las actividades necesarias para gestionar el talento humano, la planeación institucional, la tecnología y en general todas las acciones necesarias para que estén disponibles los recursos que facilitan el logro de los objetivos y resultados misionales y estratégicos.

2.1.2. Estructura de la administración aduanera

La Organización Mundial de Aduanas OMA, establece estándares para el desarrollo de la actividad aduanera, la reducción segura de barreras que obstaculizan el comercio internacional y para el fortalecimiento de las capacidades de los servicios administrativos de las aduanas de sus 183 países miembros.

En la Convención Internacional de Kioto 2006, se acordó trabajar por un modelo de servicio administrativo aduanero para el siglo XXI, basado en la transparencia, predictibilidad, estandarización y simplificación de procesos, apoyado en la cooperación internacional con otras administraciones aduaneras, en la gestión y auditoría basada en riesgos y en la optimización de la tecnología.

El servicio de aduanas de Estados Unidos CBP - *U.S. Customs and Border Protection*[8], recoge estos preceptos en cinco pilares de acción: facilitación, acceso e intercambio de datos, definición de responsabilidades comerciales y aduaneras, inteligencia aduanera y seguridad y protección de la infraestructura.

A través del Manual para la modernización de las aduanas (2005)[9] el Banco Mundial, señala que las administraciones aduaneras deben contar con equipos de trabajo que les permitan: i) Aplicar leyes y reglamentaciones nacionales armonizadas con los estándares y acuerdos internacionales; ii) Gestionar una arquitectura de servicios aduaneros que in-

8 CBP 2021, Marco Aduanero del siglo XXI, recuperado en https://www.cbp.gov/trade/21CCF

9 Customs modernization handbook / edited by Luc de Wulf, José B. Sokol, World Bank 2005.

tegren tecnología, gestión de riesgos y técnicas de inteligencia, para facilitar el comercio de forma segura y con auditorías selectivas; iii) Mantener comunicaciones abiertas con la comunidad comercial que permitan un comercio internacional predictible; iii) Aplicar leyes necesarias para coadyuvar con las políticas de seguridad nacional relativas a la protección de derechos humanos y al control del contrabando y narcotráfico; y iv) Recopilar y difundir información de estadísticas comerciales.

En este sentido, las administraciones aduaneras tradicionalmente cuentan con estructuras organizacionales que incluyen procesos misionales para la gestión operativa de control aduanero, valoración, auditoría, discusión, servicio y defensoría del usuario aduanero. Adicionalmente, cuentan con procesos estratégicos que identifican y gestionan el riesgo, ejecutan acciones de cooperación internacional y promueven lineamientos éticos de operación.

2.2. Elementos Técnicos

A continuación, se enumeran los elementos técnicos que componen el Sistema de Ingresos Públicos, aclarando que se trata de aquellos que están relacionados con la gestión financiera pública y no de todos los que hacen a la tributación y al manejo de las aduanas, cuya desagregación excede el alcance de este trabajo.

2.2.1. Registro de contribuyentes

Como lo señala CIAT (2011)[10], el registro de contribuyentes es el pilar básico de funcionamiento de las administraciones tributarias y como lo señala Egüez (2019)[11], el registro de contribuyentes se constituye como un instrumento de control que tiene por función administrar la información de los ciudadanos, bajo un identificador único y mandatorio; aplicando mecanismos de registro y actualización de datos veraces, dinámicos, consistentes y sin duplicados.

El identificador único es denominado generalmente como Número de Identificación Tributaria NIT y permite agrupar bajo un solo código toda la información conocida de un contribuyente, solicitar información a terceros y hacer cruces de datos que permitan relacionar toda la actividad económica de una persona natural o jurídica con su comportamiento tributario individual y en su entorno nacional e internacional.

El registro y el NIT son instrumentos estratégicos para la administración tributaria, ya que ofrecen datos relevantes para habilitar los procesos de: i) solicitud e intercambio de información, ii) clasificación de contribuyentes de acuerdo con su comportamiento tributario, iii) diseño de servicios de atención o de control, iv) diseño de todos lo flujos de datos que administran las aplicaciones y/o sistemas informáticos, e v) inteligencia de negocios.

10 Ídem #4

11 El inicio del Ciclo Fiscal: Registro de Contribuyentes, Egüez P. Hernán. 2019. CIAT. Recuperado en: https://www.ciat.org/el-inicio-del-ciclo-fiscal-registro-de-contribuyentes/

Por tanto, además del NIT, el registro debe contener todos los datos necesarios para contactar y ubicar a los contribuyentes ya sea directamente o a través de sus representantes legales, así como la información de sus actividades económicas y domicilio fiscal, elementos clave para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en más de un país.

En este sentido, la inscripción en el registro de contribuyentes para la consecuente asignación del NIT debe constituirse como una obligación para personas naturales y jurídicas, obligación que debe incluir el mantener actualizada la información.

Por su relevancia, la gestión del registro y del NIT es un proceso interno que las administraciones tributarias deben diseñar bajo estándares de servicio al ciudadano que faciliten el cumplimiento de la inscripción y de la actualización, articulado adicionalmente con procedimientos de intercambio y cruce de información que permitan validar el grado de desactualización del registro y anticipar posibles casos de fraude de identidad e inscripciones falsas. El intercambio de información y la solicitud del NIT en otros trámites de gobierno facilitan la administración y actualización del registro.

Dada la deslocalización de las actividades que ha generado el formato de economía digital y la implementación de nuevas tecnologías de comunicación, el registro debe considerar esquemas de servicio de acuerdo con los diferentes niveles de acceso a procedimientos electrónicos y presenciales de la población, así como incluir mecanismos que permitan verificar y autenticar con claves de seguridad a las personas que realizan actuaciones a nombre propio o de otros contribuyentes a través de medios electrónicos.

El instrumento TADAT - *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*[12], diseñado para evaluar el desempeño de una administración tributaria, plantea que las siguientes funciones son esenciales en un sistema informático de registro de contribuyentes:

- Asigna un NIT nacional a cada contribuyente registrado.
- Valida los NIT mediante dígitos de control.
- Asocia entidades y partes vinculadas al contribuyente (p. ej., cuando una empresa es parte de un grupo empresarial, o un contribuyente es socio de una sociedad).
- Mitiga el riesgo de registros duplicados o en conflicto (p. ej., cuando una compañía o particular que ya están registrados intentan inscribirse nuevamente).
- Sirve de interfaz con otros subsistemas de TI para dar soporte a la presentación de declaraciones y gestión de la recaudación.
- Brinda al personal de primera línea una visión completa de los detalles de identificación y otros datos del contribuyente para todos los impuestos principales.
- Permite desactivar o dar de baja contribuyentes y archiva la información de manera que se pueda recuperar en caso necesario.

12 TADAT está financiado por socios e instituciones de fomento internacionales, entre ellas la Comisión Europea, Alemania, el FMI, Japón, los Países Bajos, Noruega, Suiza, el Reino Unido y el Banco Mundial.

- Genera información gerencial relativa a la inscripción (p. ej., estadísticas de contribuyentes registrados por tipo de entidad, ubicación, y sector económico) y proporciona pistas de auditoría del acceso de los usuarios y las modificaciones efectuadas a los datos de registro de contribuyentes.
- Brinda acceso seguro y en línea a empresas y particulares a la hora de inscribirse y, una vez inscritos, permite actualizar detalles contenidos en la base de datos (p. ej., el domicilio postal o comercial del contribuyente).

2.2.2. Cuenta única tributaria

El CIAT (2019)[13] define la cuenta única tributaria – CUT, como aquel sistema de cuenta corriente en el que se registran y controlan las operaciones monetarias que surgen de las obligaciones legales del contribuyente hacia el fisco y de éste para con el contribuyente, de manera que se pueda consultar el estado general y particular de los saldos a pagar o a favor de los obligados tributarios para los diferentes conceptos de deuda con fines de cobro, devolución, pago u otras formas de extinción de la obligación tributaria. La cuenta corriente de contribuyentes o cuenta única tributaria CUT, en esencia es un sistema centralizador de la información del contribuyente a lo largo de su vida fiscal.

La CUT tiene la función de articular, integrar y reflejar de manera sencilla todas las operaciones tributarias y aduaneras que realiza cada contribuyente y las actuaciones administrativas, judiciales y legales que afectan su situación tributaria, para determinar el estado de las obligaciones con el fisco. Los registros de la cuenta corriente de cada contribuyente y usuario aduanero, se referencian con el NIT que es creado a través del registro de contribuyentes.

El sistema de CUT instrumentaliza lo que normativamente define la relación jurídico-tributaria entre contribuyente y fisco. Por tanto, a través de la CUT se administran fechas, reglas de registro cronológico, parámetros y fórmulas de cálculo con los cuales:

- Se establece el saldo en mora o a favor de cada contribuyente a una fecha de consulta.
- Se validan las operaciones matemáticas con las cuales cada contribuyente determinó sus obligaciones tributarias o de saldos a favor.
- Se calcula el valor de las obligaciones tributarias que determinará oficialmente la administración tributaria para un contribuyente dentro de un proceso administrativo de facilitación o de control.
- Se aplican pagos realizados por cada contribuyente en los saldos causados, de acuerdo con el orden de imputación autorizado legalmente.
- Se actualizan los valores de deuda, intereses, multas y sanciones por el paso del tiempo o por cambio de parámetros.

13 Parametrización y servicios de cuenta corriente, CIAT (2019).

- Se generan alertas para el inicio, cierre, prescripción o caducidad de procesos administrativos por parte de la autoridad tributaria.
- Se establecen valores a devolver o compensar.
- Se genera la información insumo para los registros contables y presupuestales de la administración tributaria.

El servicio principal que ofrece la CUT es la consulta del estado de cuenta de un contribuyente o usuario aduanero, sin embargo, el conjunto de parámetros, reglas y fórmulas que se gestionan a través del sistema de cuenta corriente, permite diseñar otros servicios que les facilite a los contribuyentes el cálculo de sus obligaciones, considerando las reglas vigentes parametrizables y así evitar errores aritméticos en sus autoliquidaciones, proyectar acuerdos de pagos que fraccionen el cumplimiento en el tiempo, calcular intereses de mora, multas y sanciones a una fecha determinada, crear recibos de pago y en general, ofrecer servicios que requieran operaciones matemáticas con la información tributaria y aduanera.

Así mismo, el conocer en detalle las operaciones que ha realizado un contribuyente o usuario aduanero y su situación tributaria, es insumo para aplicar las acciones de control, fiscalización, cobro y discusión pertinentes a cada caso. Adicionalmente, apoyadas en las tecnologías de la comunicación, las administraciones tributarias y aduaneras, pueden usar la información en la CUT para generar invitaciones, recordatorios y alertas automáticas o programadas que pueden gestionarse masivamente y como paso persuasivo para lograr el cumplimiento antes de iniciar procesos coercitivos.

Por otra parte, la información del sistema de cuenta corriente habilita la posibilidad de realizar convenios de intercambio de datos con otras administraciones tributarias y aduaneras internacionales y entidades subnacionales, de responder a solicitudes de información de entes de control y estamentos judiciales, y de efectuar convenios interadministrativos con otros organismos de gobierno para el control del cumplimiento de obligaciones. En los casos en que las normas establezcan que parte del recaudo que administra el gobierno central deba ser distribuido a otras entidades, el sistema de CUT permite el cálculo de los valores a transferir.

Como se observa, la cuenta única tributaria es un instrumento estratégico para el desarrollo de las funciones de servicio y control de una administración tributaria o aduanera. No obstante, una visión agregada de los datos que se gestionan en la CUT abre otras posibilidades de operación, ya que facilitan la generación de estadísticas, la caracterización del recaudo y del comportamiento de los contribuyentes y usuarios aduaneros, lo cual sumado a técnicas de analítica permiten proyectar cambios normativos, gestionar riesgos de incumplimiento, priorizar las acciones de la entidad, tomar decisiones estratégicas de control, identificar comportamientos particulares o por sectores económicos y proyectar los efectos de medidas o reformas.

El instrumento TADAT valora de eficaz un subsistema informático de contabilidad de ingresos tributarios, si éste:

- Mantiene una cuenta para cada contribuyente, y proporciona una vista completa de los detalles contables del contribuyente para todos los impuestos principales.
- Imputa pagos a las cuentas de los correspondientes contribuyentes de manera oportuna.
- Proporciona al personal de primera línea acceso a las cuentas de contribuyentes (tanto acceso completo como de sólo lectura).
- Les permite a los contribuyentes y a sus agentes autorizados visualizar sus cuentas vía acceso web, tras apropiadas verificaciones de identidad.
- Calcula e impone penalidades e intereses sobre los pagos vencidos.
- Estructura la cuenta de modo que los importes por impuestos, penalidades, multas e intereses puedan identificarse de forma independiente.
- Archiva las cuentas inactivas de contribuyentes de modo que se puedan restablecer fácilmente en caso necesario.
- Genera un estado de cuenta del contribuyente, tanto para cada impuesto principal como de manera consolidada (es decir, para todos los impuestos principales).
- Permite una variedad de operaciones contables (p. ej., débitos, créditos, transferencias, compensaciones, anticipos de pagos, devoluciones, penalidades, ajustes, condonaciones).
- Genera información gerencial vinculada con la contabilidad, tanto para uso interno de la administración como para fines contables más generales del estado.
- Mantiene registros y pistas de auditoría detalladas a fines del control interno (p. ej., la identidad del personal de primera línea que accedió a la cuenta del contribuyente; detalles de todas las transacciones en las cuentas).

2.2.3. Recaudación

Para el CIAT (2016)[14], la razón de ser del proceso de recaudación, radica en garantizar las condiciones y los instrumentos necesarios para facilitar a los contribuyentes, el cumplimiento de sus principales obligaciones con el fisco, para lo cual es necesario contar con procedimientos de recepción de declaraciones y pagos.

El proceso de recaudación implica la definición de los formularios en los cuales se reflejarán las autoliquidaciones de impuestos y de aquellos formatos con los cuales se realizarán los pagos correspondientes. Cuando estos formularios deben ser diligenciados por los contribuyentes o usuarios aduaneros, su diseño debe facilitar la liquidación, para lo cual los formatos electrónicos con esquemas de validación y la opción de calcular

14 Manual de recaudación y cobranzas (2016) CIAT

operaciones matemáticas a través de medios electrónicos, mitigarán el riesgo de error aritmético y errores en la captura de información.

Las declaraciones electrónicas permitirán conocer en tiempo real la información presentada por cada contribuyente, inmediatamente sean firmados electrónica o digitalmente; esto a diferencia de los formatos en papel cuyos datos se conocerán hasta que sean procesados por las entidades recaudadoras y lleguen a la administración.

Las administraciones tributarias que cuentan con la información suficiente, elaboran las declaraciones de los contribuyentes y le sugieren a éste el contenido de su declaración, lo cual de ser aceptado por el contribuyente y validado con su firma, inmediatamente afecta la CUT.

El diseño de formularios tributarios debe considerar estándares de información que permitan identificarlos y asociar su contenido con un código de formulario y con la cuenta única del contribuyente que los presenta o paga, así como con el tipo de obligación que cumple. A su vez, la inclusión de códigos QR, códigos de barras u otros mecanismos de lectura electrónica, facilitan la captura de información y aseguran el contenido de cada formulario.

Como lo señala el CIAT (2016), la parametrización de los formularios de declaración y pago electrónico actúa como un instrumento de control y unificación de criterios, ya que cuando es el sistema el que calcula ciertos campos a partir de la información ingresada por el contribuyente, se aplicará la normatividad vigente y esto prevendrá errores en la liquidación.

En todo caso, la disposición de formularios electrónicos debe considerar los niveles de acceso a internet de los contribuyentes, por lo que su implementación puede realizarse de acuerdo con los perfiles o clasificaciones de contribuyentes y usuarios aduaneros que operen en la jurisdicción de cada país.

Otro elemento clave de la recaudación es el servicio de recepción de pagos, lo cual es una especialidad del sector bancario, por lo que una práctica extendida en la gestión tributaria y aduanera, es la de celebrar convenios con entidades financieras que demuestren la capacidad técnica y económica para la recepción de declaraciones y pagos tributarios. El CIAT (2011), recomienda definir en estos convenios, las obligaciones que tienen las entidades financieras de entregar información y de consignar los valores recaudados, junto con un esquema de sanciones en caso de:

- Transferir fondos luego de los plazos establecidos.
- Entregar tardíamente la información sobre declaraciones y pagos de impuestos.
- Entregar información ilegible.
- Errores cometidos al momento de registrar la información.

Con la implementación de los servicios de declaración electrónica, los formularios que reciben las entidades financieras son en su mayoría formatos de pago, que a su vez están mutando al esquema electrónico, esta división entre formularios para la declara-

ción y formularios para el pago, exige que se diseñen mecanismos para identificar las declaraciones a las que deben aplicarse los recursos recibidos.

Lo anterior conlleva a que una vez se dispongan los formularios, debe diseñarse el flujo de datos que soportará el procesamiento de los documentos, ya sea que se reciban directamente por la administración o por las entidades financieras, y ya sea que se recauden física o electrónicamente, para asegurar que en todo caso los registros se reflejen en la cuenta corriente de cada contribuyente o usuario aduanero.

De acuerdo con CIAT (2016), las administraciones tributarias han diversificado los medios de pago buscando la facilitación del cumplimiento. Entre los canales y medios más comunes, se pueden citar:

- Plataforma WEB de las entidades recaudadoras.
- Plataforma WEB de las Administraciones tributarias.
- Convenio de débito a cuenta en instituciones financieras.
- Ventanilla de los bancos con documento impreso en efectivo, cheque o tarjeta de crédito.
- Ventanilla de los bancos con un número de referencia en efectivo o cheque.
- Cajeros Automáticos (ATM) con un número de referencia.
- Tarjeta de crédito vía WEB con operadores de tarjeta con los bancos.
- Por giro postal a través de las oficinas de correo.
- Otros títulos valores.

Estos medios de recaudo son utilizados igualmente en la administración aduanera. En todo caso, es importante que se consideren otros medios alternativos al dinero, como pagos en especie, compensaciones de saldos a favor y otros mecanismos considerados por la legislación para extinguir la obligación tributaria y aduanera.

Como contraprestación al servicio de recaudo, se acuerdan con las entidades financieras mecanismos como los siguientes, CIAT (2016):

- Valor fijo por documento o pago recibido, que es cuando el banco tiene la responsabilidad de transcribir la información de formularios físicos. El valor puede variar en función de la complejidad de los formularios (número de campos). Sin embargo, a medida que se ha ido migrando hacia la declaración electrónica, esta modalidad se ha reemplazado por un valor fijo por transacción realizada a través de la plataforma del banco.
- Comisión sobre los valores recaudados, estableciendo porcentajes por rangos de cantidades.
- "*Float*": se calcula en base al número de días que el banco puede hacer uso de los dineros recaudados antes de transferirlos a las cuentas del "Tesoro". El cálculo de los días de "*float*" puede contener un componente fijo y uno variable

en función de aspectos tales como calidad de información, oportunidad de la información, número de transacciones y el valor de los recaudos.

- Esquemas combinados que mezclen varios tipos de contraprestación, como por ejemplo, fijando un valor mínimo por documento sumado a un porcentaje por el monto recaudado. O bien fijando un valor en días de "*float*" más un valor mínimo por transacción.

Considerando la transición a los servicios de declaración y recaudo electrónico, las administraciones tributarias y aduaneras deben revisar los mecanismos de cálculo de la contraprestación.

El ciclo de la recaudación debe cerrarse con el registro de documentos y pagos en la cuenta única de cada contribuyente, respetando el orden cronológico de cada transacción y aplicando los pagos en el orden establecido por la normatividad.

2.2.4. Momentos de registro del ingreso y recaudo tributario

Aplicando el principio de devengo, el ingreso tributario se registra a partir de los valores declarados en las autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes. Así mismo, se registran los ingresos determinados a través de actos administrativos o judiciales exigibles. Las operaciones que genere el sistema para actualizar intereses, sanciones u otros recargos a favor del fisco, también hacen parte de la causación del ingreso.

Los recursos que son efectivamente recibidos como ingresos tributarios se denominan recaudo. El recaudo puede ser percibido antes de la causación del ingreso, junto con ésta, o en un momento posterior.

Todos los momentos de registro se soportan en documentos o formularios de carácter tributario a través de los cuales los contribuyentes cumplen con sus obligaciones (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Momentos de registro

Formulario tributario	Registro del ingreso	Registro del recaudo
Declaraciones tributarias	Derechos a favor de la Nación	De los pagos recibidos con la declaración
Declaraciones tributarias que corrigen o rectifican otra declaración	Derechos a favor de la Nación	De los pagos recibidos con la declaración
Declaraciones sin operación o en ceros	Informativa	No aplica
Declaraciones sin periodo y por operación o facturas	Derechos a favor de la Nación	De los pagos recibidos con la declaración
Acto administrativo a favor de la administración tributaria	Derechos a favor de la Nación	No aplica
Fallo o sentencia judicial a favor de la administración tributaria	Derechos a favor de la Nación	No aplica

Formulario tributario	Registro del ingreso	Registro del recaudo
Documento del sistema de cálculo de intereses, multas, recargos o sanciones	Derechos a favor de la Nación	No aplica
Formularios, recibos o boletas de pago	No aplica	De los valores recibidos

Las liquidaciones tributarias pueden generar saldos a favor de los contribuyentes, o pueden recibirse recaudos no debidos, caso en el cual, se ejecutan procesos para verificar si procede reversar la causación del ingreso y con esto, la devolución del recaudo. Usualmente, de forma previa a la devolución del recaudo, las administraciones tributarias verifican si existen otras deudas del contribuyente para compensar cuentas; en este caso, el acto administrativo que autoriza la devolución del recaudo se convierte simultáneamente en un formulario de pago para la deuda tributaria en el que se aplica (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Momentos de registro devoluciones y compensaciones

Formulario tributario	Registro del ingreso	Registro del recaudo
Acto administrativo de devolución	Reversión de los derechos causados a favor de la Nación	Devolución del recaudo
Acto administrativo de compensación	No aplica	De los pagos recibidos con el acto administrativo
Fallo o sentencia judicial a favor del contribuyente	Reversión de los derechos causados a favor de la Nación	No aplica

En los casos en los que la administración tributaria adelanta procesos de revisión de declaraciones tributarias o emite actos administrativos que son objeto de discusión o litigio, se generan derechos y responsabilidades contingentes que potencialmente pueden definirse a favor o en contra de la administración tributaria.

Una vez se encuentren en firme las decisiones administrativas o judiciales, los documentos que contienen tales decisiones son el soporte para la causación del ingreso a favor del fisco o para su reversión, según sea el caso. No obstante, entre tanto las decisiones administrativas o judiciales adquieren firmeza, se realizan registros de control contable de las contingencias.

2.2.5. Productos del sistema de ingresos públicos nacionales

Registros contables de causación de ingresos tributarios. El sistema debe registrar contablemente el Ingreso tributario a la vez que reconoce derechos de cobro a favor de la Nación.

Registros contables y presupuestales de recaudo de ingresos tributarios. El sistema debe registrar contablemente los pagos recibidos y aplicarlos a los derechos de cobro reconocidos a favor de la Nación. Simultáneamente permite el registro presupuestal de los ingresos.

Registros contables de anticipos de ingresos tributarios. El sistema debe registrar contablemente los pagos recibidos como anticipos a ingresos tributarios. Simultáneamente debe permite el registro presupuestal de los ingresos.

Registros contables de derechos y responsabilidades contingentes. El sistema debe registrar contablemente los actos administrativos y procesos judiciales en discusión o litigios que representan derechos o responsabilidades que potencialmente pueden concretarse a favor o en contra de la administración tributaria o aduanera.

Informes de ejecución presupuestal de ingresos. El sistema debe permitir conocer a través de reportes sobre los recaudos efectivamente percibidos, el estado de la ejecución presupuestal de los ingresos tributarios.

2.3. Relaciones Funcionales Básicas

Las principales relaciones funcionales del Sistema de Ingresos Nacionales con el resto de los sistemas que forman parte de la Gestión Financiera Pública son las siguientes:

a) Con el Sistema de Programación Fiscal

Las instancias de relación se presentan con respecto a la recaudación efectiva, cuando:

a) Se realizan las proyecciones fiscales de ingresos a recaudar a mediano y largo plazo; y

b) Se preparan las estadísticas fiscales de los ingresos efectivamente recaudados.

b) Con el Sistema Presupuestal

Las instancias de relación se presentan cuando:

a) Se calculan los ingresos a recaudar en el momento de formularse el presupuesto;

b) El monto estimado a recaudar, según la ley o acto administrativo de aprobación del presupuesto.

c) Las modificaciones durante el ejercicio al cálculo de ingresos.

c) Con el Sistema de Contabilidad Presupuestal

Las instancias de relación se presentan cuando:

a) Se aprueba por ley, norma o acto administrativo el monto efectivo a recaudar durante el ejercicio presupuestario;

b) Las modificaciones formales durante el ejercicio al cálculo de ingresos legalmente aprobado.

c) Los pagos del contribuyente en un agente financiero autorizado a recaudar, hayan ingresado los fondos o no, en la tesorería institucional.

d) Con el Sistema de Contabilidad Central (del Tesoro)

Las instancias de relación se presentan cuando en el Sistema de Contabilidad:

a) Se integra el Registro de Contribuyentes como auxiliar al catálogo de cuentas patrimoniales;

b) Se registran los ingresos nacionales devengados;

c) Se registran las cuentas por cobrar por intereses, recargos, multas, sanciones;

d) Se registran los ingresos efectivamente recaudados;

e) Se registran las cuentas por pagar por razones tributarias o aduaneras (devolución de impuestos, juicios, etc.):

f) Se registran los fallos judiciales o actos administrativos de la administración tributaria con efectos recaudatorios sobre casos específicos;

g) Se registran los juicios en trámite (Como notas a los estados financieros);

h) Se registra la existencia de mercaderías aprehendidas, incautadas, decomisadas o abandonadas;

i) Otros registros de similar naturaleza.

Todos los registros anteriores corresponden al Tesoro Nacional y no constituyen patrimonio propio de la institución recaudadora.

Si la CUT está bien organizada y opera en tiempo real, incluye todos los registros mencionados anteriormente y puede funcionar como auxiliar del Sistema de Contabilidad del órgano rector del Tesoro, manteniendo el secreto fiscal, en los casos que por razones legales así deba ser.

e) Con el Sistema de Tesorería:

a) Cuando los agentes financieros ingresan los pagos realizados por los contribuyentes,

b) Por las órdenes de pago de la autoridad tributaria devolviendo montos recaudados.

f) Con Sistemas de Estadísticas Económicas

Las instancias de relación se presentan cuando:

a) Se integran al sistema los ingresos nacionales devengados;

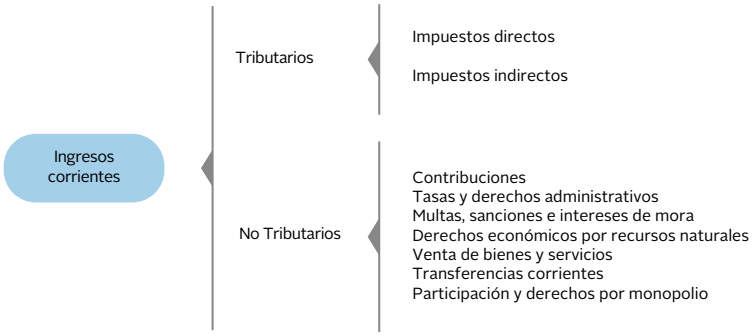
b) Se integran al sistema todo el resto de las transacciones tributarias que motiven cuentas a cobrar o a pagar.

3. SISTEMA DE INGRESOS EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

El Estatuto Orgánico de Presupuesto – EOP[15] colombiano clasifica los ingresos públicos en corrientes y recursos de capital. Entre los ingresos corrientes se ubican los ingresos tributarios y los no tributarios. Los impuestos o gravámenes como el impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio, el impuesto sobre las ventas IVA, el impuesto nacional al consumo, el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, el impuesto SIMPLE, los gravámenes aduaneros y demás tributos que no generan retribución directa a quien los paga, son considerados *ingresos tributarios*, y las demás categorías de ingresos que señala el MEFP, las agrupa bajo el concepto de ingresos no tributarios.

Diagrama 2. Clasificación de ingresos



Fuente: Sistema de clasificación presupuestal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

Adicionalmente, aquellos ingresos no tributarios que se perciban esporádicamente y que no es posible contar con ellos continuamente[16], deben clasificarse bajo el concepto de Recursos de Capital. Aquí se encuentran ingresos por disposición de activos, excedentes financieros, dividendos y utilidades por otras inversiones de capital, rendimientos financieros, recursos de crédito externo, recursos de crédito interno, transferencias de capital, recuperación de cartera, recursos de balance, diferencia cambiaria, retiros FONPET, reintegros y otros recursos no apropiados y recursos de terceros.

3.2. Elementos Normativos y Organizativos

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, es la entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que administra los ingresos tributarios centrales del país. Desde 1993 su estructura considera tanto la gestión tributaria como la aduanera

15 Estatuto Orgánico de Presupuesto. Decreto 111 de 1996.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-423/1995

y adicionalmente, la organización necesaria para controlar el cumplimiento del régimen cambiario.

En tal sentido, como administración tributaria y aduanera, a la DIAN le corresponde recaudar, fiscalizar, liquidar, discutir, cobrar, devolver, sancionar y desarrollar todas las actividades relacionadas con la facilitación y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes de impuestos nacionales y de usuarios aduaneros[17], las cuales se encuentran establecidas en los estatutos tributario y aduanero del país, decretos 624 de 1989 y 1165 de 2019 respectivamente. El Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 compila las normas aplicables en materia tributaria.

3.2.1. Función recaudadora y función pagadora

Con el fin de identificar la información financiera que proviene de la gestión de ingresos tributarios y no tributarios del país, cuya responsabilidad está en cabeza de la DIAN, dicha entidad separa los registros contables y presupuestales del recaudo tributario, de los registros que se generan por su gestión operativa.

Para administrar la información de los activos a nombre de la entidad y de los gastos de administración como salarios, contribuciones sociales, servicios generales, costos de tecnología y los demás propios de la operación de la entidad o de la gestión de su patrimonio, la DIAN registra su información contable y presupuestal, en un ente contable denominado Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – función pagadora. Para cubrir estos gastos, la entidad recibe anualmente un presupuesto que le es asignado de forma independiente a los ingresos tributarios que administra.

Tales ingresos tributarios, se registran en otra entidad contable que se denomina Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – función recaudadora, la cual lleva saldos y estados financieros independientes a los de la función pagadora. El ente contable DIAN – función recaudadora, no recibe anualmente, ni administra un presupuesto de gastos propio; En su lugar, gestiona el presupuesto de ingresos tributarios de la Nación, a través de los servicios informáticos de obligación financiera y el sistema contable.

De acuerdo con las Notas a los estados financieros de la DIAN – Función recaudadora (2020), la contabilidad se registra de acuerdo con el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de la contabilidad pública. Registra detallada y cronológicamente los hechos económicos originados en la administración de los ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios incluyen los del proceso aduanero.

Los ingresos tributarios se soportan principalmente en declaraciones tributarias, recibos de pago, consignaciones, actos administrativos, y en fallos judiciales. Estos documentos se registran en el ente contable DIAN – Función recaudadora, sin embargo, el recaudo no es recibido directamente por la administración tributaria, ya que el recaudo es consignado en las cuentas bancarias que la Dirección General del Crédito Publico Te-

17 Decreto 1742 de 2020, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

soro Nacional (DGCPTN) tiene en el Banco de la República. Por lo tanto, la contabilidad de la DIAN – función recaudadora, refleja operaciones de enlace interinstitucional con el Ministerio de Hacienda, entidad a la que pertenece la DGCPTN, que permiten hacer el cruce entre la información de recaudo que se administra en el servicio de obligación financiera y el sistema contable de la DIAN – función recaudadora y los recursos que efectivamente recibe la DGCPTN.

Los registros contables y presupuestales que se derivan de la gestión de la cartera a favor del fisco y de devoluciones, compensaciones y pagos originados por fallos judiciales, también son administrados en la contabilidad del ente DIAN – Función recaudadora.

Así mismo, la DIAN – Función Recaudadora, gestiona los inventarios que se conforman a partir de las acciones de control aduanero, (Mercancías Aprehendidas, decomisadas o abandonadas – ADA), junto con los gastos que se generan por la administración de tales inventarios. Si estos bienes se adjudican a favor de la Nación y posteriormente son vendidos, dichos ingresos se reconocen en este ente contable.

Finalmente, en la información financiera de la DIAN – Función Recaudadora, se administra toda la información de litigios, juicios y mecanismos alternativos para la solución de conflictos que representen una contingencia, en caso de resolverse en instancias judiciales a favor o en contra de la entidad. Estos registros se administran como cuentas de orden deudoras o acreedoras, según sea el caso.

3.2.2. Modelo de procesos DIAN

En el caso de entidades que como la DIAN integran la gestión tributaria y aduanera en una sola entidad, los procesos de apoyo como la gestión del talento humano, de la tecnología y la planeación institucional son de carácter transversal[18] (Ver cuadro 3).

18 Descripción de procesos y procedimientos DIAN, recuperado en: https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Paginas/Transparencia.aspx

Cuadro 3. Procesos de apoyo DIAN

Perspectiva	Proceso	Subprocesos
Apoyo	Talento humano	Gestión del empleo
		Desarrollo del talento humano
		Investigaciones disciplinarias
	Planeación, estrategia y control	Administración del sistema de gestión
		Asuntos Internacionales
		Comunicaciones
		Control interno
		Gestión jurídica
		Planeación y Cumplimiento
	Información, Innovación y Tecnología	Innovación y Tecnología
		Seguridad de la Información
		Gobernanza de Datos, Analítica y Estudios Económicos

Las actividades relacionadas con las funciones de administración tributaria y aduanera de la DIAN, se reúnen en los procesos misionales y de servicio al cliente. Al ejecutar estos procesos, la entidad administra y controla el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Entre estos procesos se encuentran la administración del registro de contribuyentes, de la recaudación y de la Obligación financiera, (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Procesos misionales y de servicio al cliente DIAN

Perspectiva	Proceso	Subprocesos
Misional	Cumplimiento de Obligaciones Tributarias	Administración de Cartera
		Fiscalización y Liquidación
		Gestión del Riesgo y Programas
		Recaudo - Devoluciones
	Cumplimiento de Obligaciones Aduaneras y Cambiarias	Operación Aduanera
		Fiscalización y Liquidación
		Gestión del Riesgo y Programas
Servicio al cliente	Cercanía al Ciudadano	Asistencia al Usuario
		Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero

Las actividades de la gestión administrativa y financiera se concentran en un sólo proceso (Ver cuadro 5), independientemente del ente contable (DIAN – Pagadora o DIAN - Recaudadora), en el que se realicen los registros. En este proceso se incluyen además de las actividades de registro financiero, presupuestal y contable, las relacionadas con las adquisiciones de bienes y servicios, la administración de recursos administrativos y la operación logística.

Cuadro 5. Procesos administrativos y financieros DIAN

Perspectiva	Proceso	Subprocesos
Financiera	Administrativo y Financiero	Compras y Contratos
		Operación Logística
		Recursos Administrativos
		Función Pagadora
		Función Recaudadora

Los flujos de información y transacciones que generan los ingresos tributarios, nacen en la ejecución de procesos misionales y se reflejan contablemente en el subproceso Función Recaudadora.

3.3. Elementos Técnicos

3.3.1. Registro Único Tributario

El Registro Único Tributario (RUT), es el mecanismo para identificar, ubicar, contactar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes, usuarios aduaneros, declarantes y responsables de impuestos que administra la DIAN, así como a sus representantes legales y financieros.

A través del RUT se asigna el Número de Identificación Tributaria NIT, código único que permite identificar a cada contribuyente y/o responsable en los sistemas de la DIAN y en las operaciones que este realiza en el entorno económico y así recopilar la información que existe sobre él, esto con el fin de poder identificar todos los movimientos que puedan tener impacto fiscal y poder realizar las acciones de control y servicio correspondientes. La gestión del RUT incluye procesos de actualización voluntaria por parte del contribuyente u oficiosa por parte de la DIAN. Incumplir con la obligación de inscribirse o de actualizar el registro, genera sanciones económicas.

La creación del RUT y la asignación del NIT se realizan simultáneamente a través del sistema informático de la DIAN, ya sea por un proceso de autogestión, a través de los servicios de atención de la administración tributaria o por intermedio de las cámaras de comercio con las que la entidad constituya un convenio interadministrativo, para que el RUT se cree simultáneamente con la inscripción mercantil de las nuevas empresas.

La identificación del origen de los ingresos tributarios que administra la DIAN se realiza a través del NIT. Por lo tanto, todos los documentos que soportan las actuaciones tributarias contienen este código identificador, lo que permite llevar un registro por contribuyente de sus movimientos en el sistema de Obligación financiera de la administración tributaria y aduanera.

3.3.2. Servicio de Obligación Financiera

La liquidación de impuestos es la acción a través de la cual se reconocen los ingresos a favor del Estado. La mayoría de las liquidaciones son realizadas por cada contribuyente o usuario aduanero, bajo el concepto de declaración. Cuando las liquidaciones son realizadas por la DIAN como parte de sus procesos de control, se conocen como liquidaciones oficiales, las cuales, por ser generadas por una entidad pública en ejercicio de sus funciones, se consideran actos administrativos.

Las declaraciones son presentadas por cada contribuyente o usuario aduanero, en formularios diseñados por la DIAN para cada tipo de impuesto interno y para el cumplimiento de obligaciones aduaneras. Su presentación puede realizarse electrónicamente a través de los servicios informáticos de la entidad o presencialmente por intermedio de entidades financieras autorizadas.

Por su parte, cuando los actos administrativos han surtido todo el proceso de discusión con el contribuyente y sus liquidaciones oficiales se hacen exigibles, se les considera actos ejecutoriados. En caso de que el contribuyente lleve su discusión a instancias judiciales (procesos jurídicos o juicios) y demande en juzgados, tribunales o Altas cortes, los fallos y sentencias pueden a su vez, modificar declaraciones o actos administrativos.

Las declaraciones presentadas por los contribuyentes, los actos administrativos y los fallos judiciales ejecutoriados, contienen la información necesaria para determinar el valor a pagar por parte de un contribuyente o usuario aduanero y, por tanto, son el insumo para causar bajo principio de devengo, los ingresos tributarios de la Nación.

Para realizar el pago de los tributos, los contribuyentes o usuarios aduaneros deben generar un tipo de documento conocido como recibo oficial de pago, el cual se asocia a una declaración o acto administrativo. Todos los pagos se canalizan a través de las entidades financieras autorizadas para recaudar y se pueden realizar a través de medios electrónicos o físicos. Las declaraciones, actos administrativos o fallos judiciales que no tengan asociado un pago, son el insumo para las acciones de cobranza.

Para las obligaciones nacidas del año 2006 hasta la fecha, las declaraciones tributarias, los actos administrativos y los fallos judiciales ejecutoriados y los recibos oficiales de pago de cada contribuyente, se administran a través del servicio electrónico denominado como “Obligación Financiera”.

El Servicio de Obligación Financiera registra de forma cronológica todos los documentos tributarios y de acuerdo con las fechas establecidas para el cumplimiento de cada obligación, calcula los intereses de mora, aplica los pagos recibidos, actualiza el valor de sanciones y determina los saldos a pagar o favor de cada contribuyente. En el

caso de las obligaciones aduaneras, adicionalmente calcula la actualización de la tasa de cambio. La obligación financiera es el sistema que permite conocer el estado de cuenta individualizado de cada contribuyente.

Para información relacionada con obligaciones del año 2005 y anteriores, el registro de los documentos tributarios de cada contribuyente se administra a través de la aplicación denominada Cuenta Corriente del Contribuyente.

En tal sentido, el Servicio de Obligación Financiera es la fuente de información primaria para el registro presupuestal y contable de los ingresos tributarios de la Nación. De darse movimientos correspondientes a periodos anteriores a 2006, lo será adicionalmente la cuenta corriente del contribuyente.

La información tributaria y aduanera se acumula diariamente y es transmitida en bloque al sistema de información financiera del país SIIF Nación, para alimentar los registros presupuestales y contables.

La obligación financiera registra actualmente toda la información de declaraciones, sin embargo, no recibe aún toda la información de los actos administrativos ejecutoriados, ni de fallos judiciales, y aún cuando la obligación financiera contiene la información de las declaraciones de importación, estos datos no se reflejan en el reporte del estado de cuenta de los usuarios aduaneros.

3.3.3. Entidades autorizadas a recaudar

El Estatuto Tributario Nacional[19] dispone, que el pago de impuestos y tributos aduaneros, debe efectuarse en los lugares que para tal efecto señale el Gobierno Nacional. El recaudo no puede realizarse por empresas particulares diferentes a las autorizadas por la Superintendencia Financiera.

En desarrollo de lo anterior, se establecen las obligaciones de las entidades autorizadas para recaudar, conforme lo precise el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. Estas obligaciones incluyen recibir declaraciones y pagos tributarios, consignar los valores recaudados a favor del Tesoro Nacional y entregar los documentos e información a la DIAN, en los plazos y lugares que señale el mismo ministerio. Obligaciones que de incumplirse conllevan sanciones[20].

El MHCP puede retirar en cualquier momento[21] la autorización para recaudar impuestos y recibir declaraciones tributarias, a la entidad que incumpla las obligaciones originadas en la autorización, cuando haya reincidencia o cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

Para formalizar la autorización a recaudar, para aceptar voluntariamente las obligaciones legales por parte de la entidad financiera y para establecer la forma en que opera el proceso de recaudo, se suscriben convenios de recaudo entre las entidades

19 Autorización para recaudar impuestos. Art 801 Estatuto Tributario Nacional.

20 Sanciones a entidades autorizadas para recaudar impuestos. Artículos 674 a 678 del Estatuto Tributario Nacional.

21 Autorización para recaudar impuestos. Art 677 Estatuto Tributario Nacional.

recaudadoras y la DIAN. Sin embargo, se considera que la autorización para recaudar pagos y para recibir declaraciones tributarias, en los términos del Estatuto Tributario, es una función administrativa pública y no contractual.[22]

Esto implica que, si bien la justificación para entregar la función de recaudo a los bancos y demás entidades financieras, radica en la experiencia y profesionalización que tienen en el manejo de dinero y en los riesgos propios que conlleva dicha actividad, ello no significa que, al ser autorizados para recaudar, estas operaciones se enmarquen en sus objetivos comerciales de carácter privado[23].

Como los recursos por impuestos son considerados parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), estos deben administrarse en cuentas bancarias y bajo los lineamientos que para tal efecto señale el MHCP; Para lo anterior, se encuentra establecido un límite de cinco (5) días de permanencia en dichas cuentas[24] y para los convenios de reciprocidad da la opción de ampliar dicho límite, cumplidos ciertos requisitos.

Por lo tanto, el MHCP establece un tiempo que las entidades financieras pueden tener en su poder el recaudo tributario, plazo que se conoce como reciprocidad o índice de consignación[25]. El Índice de consignación se define como la contraprestación por los servicios prestados en el proceso de recepción y recaudo, el cual consiste en permitir que la entidad autorizada para recaudar mantenga un número de días el recaudo diario de tributos nacionales y aduaneros.

La DIAN define el procedimiento para calificar y reconocer días de reciprocidad a las entidades recaudadoras que reciban tributos nacionales[26]. En dicha reglamentación se establece que los días de reciprocidad o el índice de consignación se otorgan a partir de criterios de calidad, cantidad de documentos y oportunidad de la información, con una base fija de días que pueden ir aumentando hasta un tope que hoy se encuentra fijado en seis (6) días.

Por lo tanto, los bancos autorizados para recaudar impuestos nacionales que acepten la autorización otorgada, deberán sujetarse a los días de reciprocidad que establezca el gobierno nacional y sin lugar a negociación. Su único recurso para modificar los días de reciprocidad o índice de consignación es mejorar las variables que son calificadas o solicitar revisión en caso de no estar de acuerdo con la calificación mensual.

Las normas tributarias, presupuestales y administrativas de orden nacional, no consideran hasta el momento un modelo de compensación a las entidades recaudadoras, diferente al de la reciprocidad, por lo tanto, no hay reglamentación para un modelo de compensación de pago por transacción o comisión. Si el gobierno nacional quisiera op-

22 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 28 de noviembre de 2002, exp. 12827, M.P. Ligia López Díaz, y Auto del 3 de Julio de 2003, exp 13875, M.P. Juan Angel Palacio Hincapié, entre otras.

23 Idem anterior

24 Decreto 359 de 1995

25 Resolución 478 de 2000 de la DIAN y sus modificaciones.

26 Los días de reciprocidad o índice de consignación se ha definido a través de diferentes resoluciones: Resolución 770 de 1995, modificada parcialmente por las resoluciones 4740 de 1995 y 1799 de 1996 y Resolución 8 del 2000; Resolución 478 de 2000 y Resolución 17 de febrero de 2021.

tar por dicho modelo, debería en principio, modificar el Estatuto Tributario Nacional y desarrollar una nueva reglamentación.

3.3.4. Proceso de recaudación

3.3.4.1. Recaudo de declaraciones tributarias y aduaneras

Para el proceso de recaudo, cada gravamen o figura impositiva cuenta con un formulario preestablecido por la DIAN para su declaración, estos son utilizados por los contribuyentes para liquidar las obligaciones de cada período dentro de un año fiscal.

Mediante resolución, la DIAN fija los contribuyentes que deben presentar sus declaraciones virtualmente, las cuales en su mayoría son personas jurídicas que facturan, declaran retenciones en la fuente o son grandes contribuyentes. Los demás, en su mayoría personas naturales, pueden presentarla de forma virtual o presencial. En todo caso, deben utilizarse los formularios que para tal efecto ha diseñado la administración tributaria y aduanera, los cuales al ser utilizados se codifican con un número de referencia y un código de barras que permite identificarlos dentro del sistema de obligación financiera.

Las declaraciones virtuales son firmadas electrónicamente, por lo tanto, su registro en los sistemas electrónicos de la DIAN se realiza en tiempo real y no se requiere la intervención de las entidades financieras autorizadas para el recaudo. Las declaraciones que son impresas y firmadas litográficamente (a mano) se dan por presentadas cuando las entidades financieras las sellan, indicando la fecha y datos de recepción.

Los pagos deben realizarse a través del sistema financiero ya sea por medios físicos o electrónicos. El documento soporte de recaudo es generalmente un recibo oficial de pago y en algunos casos, puede ser la misma declaración.

Los pagos por medios físicos pueden realizarse a través de efectivo, títulos, cheques o con el uso de tarjetas débito o crédito. Los pagos por medios electrónicos se realizan principalmente a través de transferencias bancarias o con tarjetas débito o crédito. Los canales a través de los cuales pueden recibirse los pagos tributarios varían de acuerdo con la infraestructura que pone a disposición las entidades financieras a sus clientes y usuarios, ya sea en establecimientos bancarios, corresponsales bancarios (particulares autorizados), cajeros automáticos, billeteras electrónicas o portales web, entre otros.

En todo caso, las entidades financieras deben hacer el registro de los valores recaudados y enviar la información diariamente a la DIAN y al Tesoro Nacional, de acuerdo con las especificaciones técnicas definidas por la administración. Con esta información se realizan los registros presupuestales en el SIIF Nación por tipo de impuesto y entidad recaudadora, sin especificar el NIT de cada contribuyente o usuario aduanero.

Una vez se cumplan los días que le fueron asignados a cada entidad como índice de consignación (reciprocidad), los valores recaudados deben ser transferidos a las cuentas bancarias del Tesoro Nacional. Las entidades financieras deben consignar a favor del Tesoro Nacional todo el valor de recaudo que figura en los recibos oficiales de pago o

en las declaraciones, ya que está prohibido realizar descuentos de cualquier naturaleza. El índice de consignación a partir de 2022 es de tres (3) días.

Con la presentación de las declaraciones se realiza la causación contable del ingreso tributario y se reconoce una deuda a favor de la Nación y con el registro del recaudo, se aplican los pagos y se disminuye la deuda. Los pagos realizados por cada contribuyente se aplican a sus deudas tributarias en el servicio de obligación financiera, teniendo en cuenta la fecha en que se realizó el recaudo, independientemente del momento en que se realice la consignación por parte de las entidades financieras a favor del Tesoro Nacional. Actualmente la aplicación del recaudo en el sistema de obligación financiera no se realiza en tiempo real, la información contable de cada mes se reporta al SIIF Nación el mes siguiente.

La información de las declaraciones tributarias se transmite desde el sistema contable de la DIAN – Función recaudadora y los datos de pagos y liquidaciones oficiales desde el Servicio de Obligación Financiera.

Cabe anotar que en las declaraciones pueden resultar saldos a favor, caso en el cual se realiza el proceso de presentación física o electrónica, más no existe proceso de recaudo.

3.3.4.2. Procesos especiales de recaudo

Recaudo por el sistema de compensación para entidades PGN. Las entidades públicas ejecutoras del Presupuesto General de la Nación que tienen la obligación de presentar declaraciones tributarias deben hacerlo electrónicamente a través de sistema de la DIAN y realizar el pago a través del sistema de cuenta única del Tesoro Nacional a través de un proceso de compensación contable en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.

En estos casos, si bien se generan declaraciones tributarias y recibos oficiales de pago para hacer los registros en la obligación financiera de la DIAN, no hay intervención de las entidades financieras, pero si un esquema de interoperabilidad entre DIAN y SIIF.

Obras por impuestos. Mecanismo adoptado para cumplir tributariamente con el Impuesto sobre la Renta, utilizando como medio de pago un aporte realizado a proyectos de inversión que el Gobierno Nacional programa en zonas del país que fueron las más afectadas por el conflicto armado conocidas como ZOMAC.

El contribuyente que cumpla los requisitos establecidos y desee pagar su impuesto sobre la renta con este mecanismo, puede hacerlo ya sea consignando el valor de su aporte a un encargo fiduciario asociado al proyecto de inversión elegido, o adquiriendo Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), previa manifestación de interés ante la Agencia Nacional de Renovación del Territorio - ART, entidad pública que administra el banco de proyectos y viabiliza la participación en los mismos.

Para la vinculación a un proyecto vía fiducia, el contribuyente debe depositar el monto total del valor de los impuestos a pagar que aportará directamente a un proyecto, a un patrimonio autónomo con destino exclusivo a la ejecución de la obra. El máximo valor

que se reconoce como valor de impuesto pagado, es el 50% de lo que le corresponde en la declaración tributaria. Un proyecto puede ser financiado por varios contribuyentes.

El contribuyente debe ejecutar el proyecto completamente y bajo su responsabilidad. Una vez la DIAN recibe la certificación de que la obra fue totalmente ejecutada y está en disposición para su uso y/o funcionamiento, expedida por la entidad nacional competente, se profiere un acto administrativo de extinción de la obligación tributaria vinculada a obras por impuestos. El acto administrativo se registra en el sistema de obligación financiera de la DIAN como un pago.

Si una vez ejecutada la obra en el encargo fiduciario existen saldos sin utilizar, la entidad financiera genera un recibo oficial de pago y transfiere este valor a la DIAN a través del sistema de recaudo como un recaudo ordinario.

Si la obra es entregada fuera de los plazos establecidos, se generan a cargo del contribuyente intereses de mora tributarios liquidados sobre la parte proporcional pendiente en ejecución y al tiempo de demora final de la obra, los cuales se deben cancelar por el sistema de recaudo ordinario a través de una entidad financiera.

Para la vinculación a un proyecto, vía TRT, se suscribe un convenio entre contribuyente y la ART, donde el contribuyente se compromete a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma. El TRT será el medio de pago con el que el contribuyente cancelará hasta el 50% del impuesto de renta a su cargo, o en su defecto podrá negociarlo.

Compensación de saldos a favor. Al generarse saldos a favor, los contribuyentes pueden aplicarlos en la declaración tributaria del mismo impuesto, correspondiente al siguiente período gravable o solicitar su compensación con otras deudas tributarias. Cuando la compensación es solicitada y autorizada por la administración tributaria, el acto administrativo correspondiente se incluye en la obligación tributaria del contribuyente como pago a la deuda compensada.

En el caso de solicitar devoluciones de pagos en exceso o de lo no debido, la administración tributaria compensa de oficio y a través de acto administrativo, los valores a devolver contra los adeudados.

Actos administrativos y fallos judiciales. En ejercicio de las facultades legales de la administración tributaria, pueden expedirse actos administrativos que tengan efectos recaudatorios. Así mismo pueden actuar fallos judiciales que ordenen la disminución de valores registrados como deudas tributarias. En ambos casos se realizan los registros correspondientes en el sistema de obligación financiera de cada contribuyente.

Recaudo anticipado. En algunos casos definidos por la ley, el contribuyente hace el pago parcial del impuesto antes de causarse la obligación formalmente. Para esto, el contribuyente hace pagos a través del sistema financiero y con recibos oficiales, durante la vigencia fiscal correspondiente, pero el ingreso se reconoce a favor de la Nación a través de una declaración consolidada posterior.

Este proceso especial de recaudo opera para el impuesto sobre la renta, el IVA y para el Régimen simple de tributación. Al realizarse la declaración y al determinar el tributo consolidado, el contribuyente aplica los anticipos recibidos y hace los pagos restantes o declara un saldo a favor.

3.4. Relación con el Resto de los Sistemas de la Gestión Financiera Pública

A partir de la información tributaria y aduanera, se generan los datos para la causación de ingresos y registro del recaudo, tanto contable como presupuestalmente, a través de un mecanismo de interoperabilidad con SIIF Nación y el módulo de ingresos, desde el cual se realizan las afectaciones presupuestales y contables. La información se entrega acumulada diariamente, por tipo de impuesto, fecha de presentación o recaudo y entidad financiera recaudadora.

El clasificador utilizado para el registro presupuestal de los ingresos parte de los lineamientos establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional, el cual cuenta con cinco (5) niveles de desagregación para los ingresos tributarios.

Nivel 1 - Nivel rentístico, 1, Ingresos corrientes

Nivel 2- Subnivel rentístico, 01, Ingresos tributarios

Nivel 3 - Nivel 3, 1, Impuestos directos, 2, Impuestos indirectos

Nivel 4 - Concepto, Nombre de cada tributo

Nivel 5 - Nivel 5, desagregaciones internas de cada concepto.

Cuadro 6. Clasificador de Ingresos presupuestales

Nivel Rentístico	Sub nivel rentístico	N3	Concepto	N5	N6	N7	N8	N9	NOMBRE CUENTA
1									INGRESOS CORRIENTES
1	01								INGRESOS TRIBUTARIOS
1	01	1							IMPUESTOS DIRECTOS
1	01	1	01						IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1	01	1	01	01					CUOTA IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1	01	1	01	02					RETENCIONES IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1	01	1	01	03					ANTICIPO IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS
1	01	1	02						IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD CREE
1	01	1	02	01					CUOTA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD - CREE

Nivel Rentístico	Sub nivel rentístico	N3	Concepto	N5	N6	N7	N8	N9	NOMBRE CUENTA
1	01	1	02	02					RETENCIÓN IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD - CREE
1	01	1	02	03					RECURSOS EXCEDENTES CREE (ART. 29 LEY 1607/12)
1	01	1	03						SOBRETASA CREE
1	01	1	03	01					DECLARACIONES SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD-CREE
1	01	1	03	02					RETENCIÓN SOBRETASA IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD-CREE
1	01	1	04						IMPUESTO PARA PRESERVAR LA SEGURIDAD
1	01	1	04	01					IMPUESTO PARA ASEGURAR LA SEGURIDAD
1	01	1	05						IMPUESTO AL PATRIMONIO
1	01	1	05	01					IMPUESTO AL PATRIMONIO
1	01	1	06						IMPUESTO AL PATRIMONIO (DECRETO LEGISLATIVO 4825/2010)
1	01	1	06	01					IMPUESTO AL PATRIMONIO (DECRETO LEGISLATIVO 4825/2010)
1	01	1	07						SOBRETASA IMPUESTO AL PATRIMONIO (DECRETO LEGISLATIVO 4825/2010)
1	01	1	07	01					SOBRETASA IMPUESTO AL PATRIMONIO (DECRETO LEGISLATIVO 4825/2010)
1	01	1	08						IMPUESTO A LA RIQUEZA
1	01	1	08	01					DECLARACIONES IMPUESTO A LA RIQUEZA
1	01	1	08	02					RETENCIÓN IMPUESTO A LA RIQUEZA
1	01	1	09						MONOTRIBUTO
1	01	1	09	01					MONOTRIBUTO
1	01	1	10						IMPUESTO DE NORMALIZACIÓN TRIBUTARIA
1	01	1	10	01					IMPUESTO DE NORMALIZACIÓN TRIBUTARIA
1	01	1	11						IMPUESTO AL PATRIMONIO (LEY 1943 DE 2018)
1	01	1	11	01					IMPUESTO AL PATRIMONIO (LEY 1943 DE 2018)
1	01	1	12						IMPUESTO SIMPLE
1	01	1	12	01					IMPUESTO UNIFICADO RENTA - RÉGIMEN SIMPLE
1	01	1	12	02					IMPUESTO DE GANANCIA OCASIONAL – RÉGIMEN SIMPLE
1	01	1	13						IMPUESTO SOLIDARIO POR EL COVID - 19

Nivel Rentístico	Sub nivel rentístico	N3	Concepto	N5	N6	N7	N8	N9	NOMBRE CUENTA
1	01	1	13	01					IMPUESTO SOLIDARIO POR EL COVID - 19
1	01	2							IMPUESTOS INDIRECTOS
1	01	2	01						IMPUESTO SOBRE ADUANAS Y RECARGOS
1	01	2	02						IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS
1	01	2	02	01					IVA INTERNO
1	01	2	02	02					RETENCIÓN IVA INTERNO
1	01	2	02	03					IVA EXTERNO
1	01	2	02	04					RETENCIÓN IVA EXTERNO
1	01	2	03						IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL
1	01	2	03	01					IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL
1	01	2	04						IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL SOBRE SALIDAS AL EXTERIOR
1	01	2	04	01					IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL SOBRE SALIDAS AL EXTERIOR
1	01	2	05						IMPUESTO A LA EXPLOTACIÓN DE ORO, PLATA Y PLATINO
1	01	2	05	01					IMPUESTO A LA EXPLOTACIÓN DE ORO, PLATA Y PLATINO
1	01	2	06						GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS
1	01	2	06	01					GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS
1	01	2	07						IMPUESTO AL TURISMO
1	01	2	07	01					IMPUESTO AL TURISMO
1	01	2	08						IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO
1	01	2	08	01					IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO
1	01	2	08	02					CONSUMO DE BIENES MUEBLES
1	01	2	09						IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM
1	01	2	09	01					IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM
1	01	2	10						IMPUESTO SOCIAL A LAS ARMAS Y MUNICIONES
1	01	2	10	01					IMPUESTO SOCIAL A LAS ARMAS Y MUNICIONES
1	01	2	11						IMPUESTO DE REMATE Y ADJUDICACIONES
1	01	2	11	01					IMPUESTO DE REMATE Y ADJUDICACIONES
1	01	2	12						SOBRETASA NACIONAL A LA GASOLINA
1	01	2	12	01					SOBRETASA NACIONAL A LA GASOLINA
1	01	2	13						SOBRETASA AL ACPM
1	01	2	13	01					SOBRETASA AL ACPM

Nivel Rentístico	Sub nivel rentístico	N3	Concepto	N5	N6	N7	N8	N9	NOMBRE CUENTA
1	01	2	14						IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO
1	01	2	14	01					IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO
1	01	2	15						IMPUESTO DE SALIDA
1	01	2	15	01					IMPUESTO DE SALIDA
1	01	2	16						IMPUESTO A VIDEOS PARA ADULTOS

Fuente. Sistema de clasificación presupuestal - MHCP

Para la devolución de ingresos, los funcionarios autorizados de la DIAN hacen los registros de las órdenes de devolución directamente en el SIIF Nación. Algunas de estas órdenes se pagan a través de la Cuenta Única Nacional – CUN de tesorería directamente al beneficiario final y en otros casos, los recursos son transferidos a fondos especiales desde los cuales se realizan los pagos a beneficiario final.

Entre el sistema de información tributario de la DIAN y el SIIF Nación, no existen otros mecanismos de conexión diferentes a los mencionados, los cuales funcionan para impuestos y aduanas.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Los elementos técnicos que consideran las mejores prácticas en administración tributaria, referentes al alcance del registro de contribuyentes, a la cuenta única tributaria y al proceso de recaudación, se encuentran implementados en la estructura organizacional, normativa y operativa de la DIAN para la administración de información de los ingresos públicos que provienen tanto de impuestos internos como de tributos aduaneros.

Es decir que la entidad está en capacidad de identificar en su sistema (RUT) a sus contribuyentes a través de un código único (NIT), el cual, a su vez, es la referencia para llevar la cuenta única tributaria individualizada (obligación financiera) por cada persona natural o jurídica.

Adicionalmente, todos los movimientos que pueden afectar la situación tributaria de un contribuyente por declaraciones, actuaciones administrativas o pagos se encuentran estructurados en formularios, lo cual facilita su identificación, el aseguramiento de su contenido y la asociación directa con la cuenta única tributaria correspondiente.

Salvo casos excepcionales, todos los formularios de declaración y pago se liquidan electrónicamente, esto permite que la información de las declaraciones se capture en línea en los sistemas de la DIAN, bajo un esquema de autogestión y con validaciones

básicas que mitigan el riesgo de errores aritméticos. Una vez firmadas electrónicamente, las declaraciones afectan en tiempo real la obligación financiera.

La información de las declaraciones y pagos que se realizan ante las entidades recaudadoras es conocida por la DIAN al día siguiente de su recepción y la entidad trabaja para que la información se conozca en línea a través del mecanismo de *web service*.

En resumen, la estructura del esquema de recaudo con el que cuenta la DIAN permite que gran parte de la información que soporta el registro contable y presupuestal de los ingresos tributarios del país, se conozca de manera oportuna, clasificada por contribuyente y por obligación, y con un alto grado de calidad en sus datos.

La actividad operativa y administrativa de la DIAN se complementa con la visión macro que se plantea desde el Ministerio de Hacienda, quien articula la política tributaria del país, a través de la Dirección General de Política Macroeconómica. Esta Dirección tiene entre sus funciones, el proponer al Ministro y al Viceministro Técnico medidas tendientes a lograr los objetivos y metas de la política económica, en general la política fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia del país, en coordinación con los Asesores del Consejo Superior de Política Fiscal, -CONFIS-[27].

Así mismo, el año 2019[28] la de la Dirección General de Política Macroeconómica cuenta con una Subdirección de política fiscal, área en la que se analiza el impacto de las variables macroeconómicas en los resultados fiscales, se proponen modificaciones a la estructura de la política fiscal del país, se hace seguimiento a los riesgos fiscales y se evalúa el comportamiento de la economía para identificar variables que proporcionen mayores ingresos fiscales.

4.2. Debilidades

4.2.1. Desactualización de la obligación financiera

Si bien se ha avanzado sustancialmente en la estructuración de los formularios tributarios que utilizan los contribuyentes para que la información se administre electrónicamente tanto para declaraciones como para pagos, existen documentos (algunos tipos de actos administrativos y los fallos judiciales) que no se registran oportunamente en el servicio de obligación financiera, por cuanto se elaboran manualmente o los sistemas que los originan no se encuentran integrados. Esto implica que el servicio de obligación financiera no esté completamente actualizado.

27 Decreto 4712 de 2008. Estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

28 Decreto 848 de 2019. Modificación a la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.2.2. El servicio de Obligación financiera no es el auxiliar de la contabilidad gubernamental

Aún cuando un volumen importante de información que es soporte para la causación de ingresos y para el registro del recaudo se conoce oportunamente y afecta en línea la cuenta de cada contribuyente con un alto grado de calidad en los datos, la información que se envía al SIIF Nación, para realizar los registros contables y presupuestales correspondientes, no proviene exclusivamente del Sistema Obligación Financiera sino de las bases de datos donde se almacena la información, por lo que no existe correspondencia directa entre la información de cuenta corriente y las cifras contables y presupuestales, lo cual implica que el servicio de obligación financiera no opera como auxiliar de la contabilidad.

4.2.3. La información tributaria no se refleja contable y presupuestalmente en tiempo real.

Considerando que los registros presupuestales y contables tienen diferentes fuentes de información y que estos no se registran en tiempo real, existe un desfase entre las fechas de las declaraciones y pagos con los registros financieros.

Adicionalmente, bajo el modelo actual, en una transacción económica en la que se realiza una operación gravada con IVA o sobre la que aplican retenciones, el valor del tributo es percibido por la administración tributaria en el período siguiente a la operación, luego de que el contribuyente responsable de recaudar estos conceptos ha administrado estos recursos de forma autónoma.

En los plazos fijados por la administración, los recursos pasan del contribuyente al sector financiero y finalmente al cabo de unos meses se percibe el tributo en la administración tributaria.

Este esquema implica delegar en los contribuyentes el proceso de llevar registros internos de cuenta corriente del IVA y de las retenciones, con sus consecuentes costos de transacción. Cualquier error o imprecisión del contribuyente deberá ser detectado por los procesos de control de la autoridad tributaria si su capacidad administrativa lo permite, y adicionalmente el fisco debe asumir el costo del servicio de recaudo con las entidades financieras y el riesgo de evasión y de iliquidez en el pago del tributo.

4.2.4. No existe un área encargada de los ingresos en el MHCP

En la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hay ningún área ocupada específicamente de evaluar la evolución de los ingresos públicos y su relación con los objetivos planteados por la política fiscal. Esta situación impide contar con análisis acerca de la composición y cuantía de los recursos que percibe el Estado colombiano desde una perspectiva más cercana a la visión del MHCP.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Actualización del Servicio de Obligación Financiera

La desactualización de la obligación financiera, genera la necesidad de ejecutar procesos adicionales de conciliación y revisión de la información. En este sentido, es importante que la administración tributaria y aduanera avance en la incorporación de todos los formularios tributarios que afecten las cuentas de los contribuyentes.

Para tal efecto y de acuerdo con los procedimientos administrativos del sistema de gestión de calidad establecidos por la DIAN, se requiere la adopción de los formularios con los cuales se estandarizará la información y se identificarán los movimientos dentro del servicio de obligación financiera. Consecuentemente, se deben definir los protocolos para la correspondiente transmisión de la nueva información al sistema de ingresos públicos de la Nación y eliminar el mecanismo actual de envío.

4.3.2. La Obligación financiera debe funcionar como auxiliar de la contabilidad gubernamental

Es necesario modificar el esquema de comunicación entre DIAN y SIIF Nación, para que la información de ingresos, recaudo y cuentas de orden, se origine directamente del servicio de obligación financiera, comenzando gradualmente con los tipos de formularios de declaración y pago electrónicos, que son los que más información contable y presupuestal representan, hasta incluir todos los actos administrativos, contingentes y ejecutoriados, así como los fallos judiciales.

Para tal efecto, es necesario que se especifiquen las funcionalidades donde se indique el origen de la información por tipo de documento tributario y sus correspondientes rutinas de registro contable y presupuestal, desde el servicio de obligación financiera. Así mismo, se requiere desarrollar los servicios tecnológicos de comunicación entre el servicio de obligación financiera y el SIIF Nación, garantizando que sea posible comprobar la trazabilidad de los movimientos contables y presupuestales en ambos sistemas, sin que se replique el 100% de la información que administra la DIAN, en el SIIF Nación.

4.3.3. La información tributaria debe reflejarse contable y presupuestalmente en tiempo real

El desarrollo e implementación de nuevas tecnologías, unido a la disposición de grandes cantidades de información y a la necesidad de mayores interacciones virtuales, han acelerado los procesos de transformación digital de las entidades públicas, lo que a su vez ha llevado al Foro en Administración Tributaria (FTA por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, a plantear en octubre de 2020, un nuevo modelo de gestión que se adapte al contexto actual.

Este modelo, denominado "Administración Tributaria 3.0", propone diseñar el sistema de cumplimiento tributario de tal forma que se integre con los sistemas que naturalmente utilizan los contribuyentes para realizar sus negocios, ejecutar transacciones económicas y comunicarse, de tal forma que se reduzca la brecha que creó el modelo basado en procesos, entre la realidad económica de los contribuyentes y la información que gestiona la administración tributaria.

Con este modelo, se espera una tributación más cercana a la realización de hechos imponibles y por tanto, un cambio del paradigma donde la administración tributaria modifique su orientación original por procesos a ofrecer servicios orientados a los contribuyentes e integrados a su vida diaria (ver diagrama 2).

Diagrama 2. Arquitectura de administración tributaria 3.0

Fuente: Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration. FTA, OCDE. 2020

Esta propuesta se desarrolla bajo el concepto de cumplimiento por diseño (*Compliance by Design*), el cual plantea que cada acción del contribuyente con sus negocios y actividades gravadas con impuestos se convierta en un punto de contacto con la administración tributaria, donde la tributación se genere en tiempo real, de forma natural y sin acciones adicionales, como diligenciar formularios tributarios o trasladarse a una entidad financiera para realizar pagos.

Este nuevo modelo orientado a servicios y basado en el concepto de cumplimiento en tiempo real, con lleva una nueva estructura para que las administraciones tributarias puedan implementarlo e implica un cambio en la forma en que los ingresos tributarios se recaudan, ya que el cumplimiento en tiempo real requiere un sistema de recaudo que también perciba los recursos simultáneamente.

Bajo la nueva propuesta de modelo de gestión, la administración tributaria podría acercarse a las transacciones económicas que generan el IVA o retenciones, y obtener el recaudo en tiempo real. Una vez se paga el IVA correspondiente o se descuentan las retenciones, en transacciones de comercio electrónico, el recaudo puede pasar inmediatamente al fisco, en lugar de quedar en manos una persona natural o jurídica. Sería entonces la administración tributaria quien llevaría la cuenta corriente del IVA y retenciones de cada contribuyente y quien al final de cada periodo facturaría los saldos correspondientes.

Para que un modelo así funcione, es necesario seguir avanzando en los procesos de masificación de la factura electrónica, replantear el rol de las entidades recaudadoras y los sistemas de contraprestación a éstas, masificar la asignación de una identidad digital de todos los contribuyentes, identificar los puntos de contacto en aplicaciones y soluciones informáticas que se utilizan para comercializar bienes y servicios, y con esto, diseñar un nuevo esquema de cumplimiento.

Este nuevo esquema llevará a que la causación del ingreso y del recaudo se realice por transacción económica, más no por declaración tributaria, lo cual exigirá a su vez, una modificación de las reglas de interoperabilidad entre el servicio de obligación financiera de la DIAN y el Sistema de Gestión Financiera Pública que operan actualmente, cambio para el cual tanto la administración tributaria como la financiera, deberán proyectarse en el mediano plazo, ajustando el estatuto tributario en lo concerniente a las obligaciones de declaración y pago y a los sistemas de retención.

4.3.4. Creación de un área especializada en Ingresos en el MHCP

Para una mejor integración de la política de ingresos en la política fiscal, se propone la creación de un área, dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que entienda en el diseño de la política impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social, así como en cuestiones específicas relacionadas con estas temáticas, como pueden ser los gastos tributarios. La creación de esta entidad no implicaría una competencia con la DIAN sino una complementariedad, y permitiría contar con una oficina pequeña y altamente especializada que analice tanto la evolución de los ingresos públicos como su composición.

De manera alternativa, se podría pensar en asignarle estas competencias a una entidad ya existente dentro del MHCP, pero se considera que, por la alta especificidad de sus tareas, lo ideal sería la creación de una nueva entidad.

Cualquiera sea el camino que se elija, esta reforma implicaría modificar la estructura organizativa del MHCP. Desde el punto de vista informático, no requeriría ninguna modificación a lo ya existente.

IX

SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

Tabla de contenido

IX

1. ASPECTOS GENERALES 685

1.1. Definición 685

1.2. Relevancia del Sistema 686

1.3. Alcance 686

1.4. Objetivos 687

1.5. Características 687

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS 688

2.1. Marco Regulatorio 688

2.2. Marco Institucional 689

2.2.1. Estructura organizacional. 689

2.2.2. Órganos centrales y locales 689

2.3. Estructura de Puestos y Cargos 690

2.4. Estructuras de Remuneración. Escalas Salariales y Fijación de la Compensación 690

2.5. Estructura de Planta 691

2.6. Expendiente Electrónico del Empleado Público 691

2.7. Clasificadores Presupuestales 693

2.8. Ley anual de Presupuesto 694

2.9. Instrumentos Presupuestables de Mediano Plazo 694

2.10. Administración de Apropiaciones de Gastos de Personal 695

2.11. Gestión de Novedades de Personal 695

2.12. Sistemas de Liquidación de Nóminas 695

2.13. Control Interno del Gasto de Personal 697

2.14. Control Externo del Gasto en Personal 698

2.15. Seguimiento y Evaluación del Gasto en Personal 698

2.16. Control Social y Transparencia en el Gasto en Personal 699

3. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS EN COLOMBIA 699

3.1. Base Jurídica e Institucional 699

3.2. El Empleo Público y los Sistemas de Carrera 701

3.3. Escalas Salariales 702

3.4. Planta. 703

3.5. Expediente Electrónico del Empleado 703

3.6. Clasificadores Presupuestales. 704

3.7. Proyecto de Presupuesto de Gastos en Personal 704

3.8. Instrumentos Presupuestales de Mediano Plazo 705

3.9. Administración de Apropiaciones de Gastos de Personal 705

3.10. Gestión de las Novedades de Personal. 706

3.11. Liquidación de la Nómina 706

3.12. Control y Auditoría Interna del Gasto de Personal. 707

3.13. Control y Auditoría Externa del Gasto de Personal. 707

3.14. Seguimiento y Evaluación del Gasto de Servicios Personales. 707

3.15. Transparencia en Gasto de Personal 708

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA. 708

4.1. Fortalezas 708

4.1.1. Marco regulatorio de la gestión de recursos humanos 708

4.1.2. Sistemas liquidadores de nóminas 708

4.1.3. Clasificadores presupuestales para el gasto de personal 709

4.2. Debilidades 709

4.2.1. Fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos 709

4.2.2. No existe un expediente electrónico único del empleado público 709

4.2.3. Las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal no se registran en los momentos adecuados. 710

4.2.4. La información sobre el presupuesto de gastos de personal a la que tiene acceso la DGPPN es limitada. 710

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 710

4.3.1. Fortalecer el rol del órgano rector del sistema de gestión financiera de recurso humanos 711

4.3.2. Implementar un sistema de información especializado para la gestión financiera de recursos humanos 711

4.3.3. Registrar las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal en los momentos adecuados. 713

4.3.4. Fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de nóminas de las entidades y el resto del SIGFP 713

4.3.5. Fortalecer las herramientas para el control social del gasto en personal. 714

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

La Gestión de Recursos Humanos define los procesos por los cuales las entidades planifican, organizan y administran las tareas relacionadas con las personas que conforman la organización. Los recursos humanos constituyen un elemento esencial del Estado que hace posible su desarrollo y funcionamiento.

El sistema de recursos humanos es definido como el conjunto de principios, leyes, instituciones, normas, procesos y procedimientos que intervienen o se aplican en la administración de las estructuras funcionales y de la carrera de los servidores públicos. Para su análisis, podemos dividir el sistema de gestión de recursos humanos del Estado en el subsistema de gestión administrativa y el subsistema de gestión financiera, el primero está compuesto por los procesos administrativos relacionados con gestionar el ciclo de vida del empleado, desde el reclutamiento hasta la desvinculación, incorporando los procesos de planificación de las estructuras organizacionales y funcionales que lo soportan. El segundo, tiene por objeto gestionar dentro en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia, los costos de dichos recursos, y establecer un modelo de funcionamiento que interrelacione la gestión propia de los recursos humanos con los sistemas que gestionan los recursos financieros públicos.

La gestión administrativa y financiera de recursos humanos están fuertemente relacionadas entre sí a través de actividades, instrumentos y elementos comunes. El sistema de gestión financiera de recursos humanos debe relacionarse con los sistemas de gestión de recursos financieros en particular con el sistema de presupuesto en todas sus etapas (planeación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación), la contabilidad en la etapa del devengado y la tesorería en la etapa de pago. Las bases de datos de recursos humanos y los sistemas de liquidación de nóminas son los elementos básicos para el desarrollo de los procesos administrativos y financieros.

En este capítulo nos enfocamos en el sistema de gestión financiera de recursos humanos del Estado, en particular en los procesos y elementos que tienen impacto directo sobre la gestión financiera pública. En esta primera sección se define el alcance, objetivos y características del sistema. La segunda sección describe los elementos principales con los cuales debe contar un sistema de gestión financiera de recursos humanos. En la tercera se describe el sistema de gestión financiera de recursos humanos de Colombia ("*As Is*"), es decir se describen los instrumentos y elementos con los cuales cuenta actualmente. En la cuarta sección se describen un conjunto de reformas para abordar las debilidades y áreas de oportunidad de mejora del sistema actual. En la quinta y última sección del capítulo se describe los macroprocesos y procesos principales ("*To Be*"), asumiendo la adopción e implementación de las reformas descritas en la sección cuatro.

1.2. Relevancia del Sistema

Se estima que el Estado Colombiano emplea a más de 1.2 millones de servidores públicos[1], de los cuales más de 870,000 (72.5%) trabajan en la rama ejecutiva del orden nacional. El presupuesto aprobado para el pago de sueldos y otros factores salariales de estos últimos ascendió a 33,433 miles de millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020, los cuales representan un 19% del total de gastos de funcionamiento y un 14% del gasto total[2] del PGN. Si el gasto en servicios personales se tratara como una sección aparte dentro del presupuesto, ocuparía el tercer lugar en términos de importancia, después del servicio de la deuda y el gasto en educación. Para fines analíticos a estos empleados vinculados laboralmente al Estado podemos agregar más de 240,000 contratos de prestación de servicios, los cuales representa la comúnmente llamada "nómina paralela", si sumamos los servidores públicos y contratistas del Estado se estima que representan más del 6% de la Población Económicamente Activa (PEA) de Colombia.

En la última evaluación de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) realizada en Colombia en el 2015, los controles de nóminas obtuvieron una calificación "D+" (PI 23) resaltando la falta de registros integrados entre los sistemas de nóminas de las entidades y el sistema de ordenamiento de pagos.

1.3. Alcance

El sistema consiste en las normas, instituciones, procedimientos y tareas que lo componen. Debe operar dentro los marcos existentes en el Estado, a saber:

1. Marco legal: Representado por los estatutos, escalafones, pactos colectivos y reglamentos particulares de los distintos regímenes y sectores de la administración.
2. Marco institucional: La estructura propia del Estado, para el nivel particular que se esté analizando, en este estudio nos enfocamos exclusivamente en el nivel nacional, es decir las instituciones que conforman el presupuesto general de la nación (PGN). La gestión financiera de recursos humanos se realiza a dos niveles:

- Nivel central: Entidades donde se gestionan las normas generales vigentes en los marcos legales, institucionales, y de administración financiera, con el nivel adecuado de agregación para cada uno de ellos.
- Nivel local: Entidades donde se gestionan los movimientos asociados a la situación de los recursos humanos que producen impacto en las unidades físicas (cargos aprobados, horas de catedra, turnos o guardias aprobadas o ejecutadas), gestión de incorporaciones de personal y generación de vacantes,

1 Incluye Libre nombramiento y remoción, Carrera administrativa, Periodo fijo, Elección popular y trabajadores oficiales.

2 Gasto total = Gasto de funcionamiento + Inversión + Intereses de la deuda

promociones y transferencias, modificaciones estructurales y variaciones en los conceptos salariales.

3. Marco de la gestión financiera pública: En lo que se refiere a los momentos en que la gestión de recursos humanos impacta los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería.

1.4. Objetivos

Un sistema de gestión financiera de los recursos humanos del Estado tiene por objeto principal gestionar y administrar de manera eficaz, eficiente y transparente los costos de dichos recursos, y establecer relaciones con los sistemas de recursos financieros. Algunos de sus objetivos secundarios son:

1. Mantener una base de datos actualizada de las plantas aprobadas, puestos ocupados y vacantes, así como de los atributos cualitativos y cuantitativos de los empleados que impactan los sistemas de recursos financieros, en particular la formulación y ejecución del presupuesto.
2. Generar información sobre el impacto del costo de los servicios personales en los instrumentos de control fiscal y presupuestal de mediano plazo.
3. Apoyar en la programación y formulación del presupuesto de gastos de personal
4. Generar información que sirva para la calendarización de los compromisos y desembolsos generados por los gastos de personal
5. Apoyar en el registro de las reservas y compromisos presupuestales derivados de las acciones de personal.
6. Apoyar en la liquidación de nómina y la contabilización de los gastos de personal.
7. Generar información que apoye la emisión de pagos a empleados y terceros institucionales
8. Apoyar el control y auditoria de los gastos en servicios personales
9. Generar información que sirva para el seguimiento y evaluación del gasto en servicios personales.
10. Posibilitar el control social y transparencia del gasto en servicios personales

1.5. Características

El sistema de gestión financiera de recursos humanos regula la asignación de los costos del empleo público y las unidades físicas de recursos humanos asociadas a ellos. Por unidades físicas entiéndase los volúmenes que sustentan los montos monetarios, es decir el número y tipo de cargos que ocupan los servidores públicos y otras unidades

físicas como las horas de catedra, la cantidad de turnos, guardianías, que forman la base para el cumplimiento de las actividades y objetivos derivados de la política del Estado.

Un adecuado sistema de gestión financiera de recursos humanos debe considerar todos los atributos cuantitativos y cualitativos asociados a los recursos humanos, los métodos para disponer de ellos y los productos de las operaciones efectuadas de tal manera que se conozca el impacto sobre los sistemas de administración financiera. En el marco de la administración financiera, el sistema de recursos humanos adquiere singular importancia por la magnitud que tiene el gasto en servicios personales en el gasto público total.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS

La gestión eficiente de los recursos humanos requiere elementos de carácter técnico como lo son los procesos, reglas y datos. Los elementos con que deberá contar un sistema de gestión financiera de recursos humanos son los contenidos en los marcos legales, institucionales y de gestión financiera, y tendrán como base fundamental los atributos cuantitativos y cualitativos de las personas, las posiciones que ocupan, y los impactos financieros de sus movimientos.

A continuación, se listan un conjunto de elementos que forman parte de un sistema de gestión financiera de recursos humanos, es importante mencionar que no todas las jurisdicciones implementan todos los elementos acá descritos. Los elementos del sistema emergen a través de procesos históricos de reforma y han sido moldeados por la economía política de cada jurisdicción. Habiendo dicho esto, la literatura coincide que un sistema moderno de gestión financiera de recursos humanos debe considerar los elementos descritos a continuación.

2.1. Marco Regulatorio

El marco regulatorio está representado por los estatutos, escalafones, pactos colectivos y reglamentos particulares de los diferentes regímenes de trabajo y sectores de la administración. Pueden representarse jerárquicamente de la siguiente forma:

- Estatutos y leyes orgánicas: Están conformados por los instrumentos jurídicos de mayor jerarquía a nivel nacional o subnacional que enmarcan legalmente el accionar de los grandes sectores de los recursos humanos del Estado.
- Escalafones y agrupamientos: Son actos legales subsidiarios de los estatutos y leyes orgánicas. Establecen las condiciones de empleo y los precios del trabajo de acuerdo con clasificaciones de cargos, grados y niveles agrupados por los diferentes regímenes de trabajo.

- Pactos colectivos: Actos legales derivados de negociaciones paritarias entre el órgano rector y los representantes gremiales de los sectores del empleo público. Su principal objetivo es establecer los precios del trabajo, las unidades físicas y las condiciones de trabajo.

2.2. Marco Institucional

El marco institucional es el conjunto de entidades públicas que, por mandato de la constitución política y otras leyes ejercen de manera permanente las funciones del Estado.

2.2.1. Estructura organizacional

La estructura del Estado se divide en las ramas de poder ejecutivo, legislativo y judicial; en muchas jurisdicciones también existen organismos autónomos que operan de manera independiente a las tres ramas del poder. Para cada rama pueden existir regulaciones y reglamentos específicos. Al interior de cada rama puede existir reglamentos específicos para diferentes niveles de gobierno o regímenes laborales.

En términos estrictamente académicos, la Administración pública es la encargada de poner en contacto directo a la ciudadanía con el poder político mediante la figura de los servidores públicos «satisfaciendo» los intereses colectivos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativos y judicial que lo hacen de forma mediata.

2.2.2. Órganos centrales y locales

La gestión financiera de los recursos humanos se gestiona dentro los marcos legales e institucionales y se llevan a cabo en dos niveles: local y central. En el nivel central se gestionan las normas generales vigentes en los marcos legales, institucionales y de administración financiera, con el nivel de agregación correspondiente a cada uno de ellos. Dado que la gestión financiera de recursos humanos se sitúa en la confluencia de la gestión financiera y la gestión de recursos humanos, consiste en múltiples órganos de nivel central, así que generalmente existe una institución encargada de la gestión administrativa de los recursos humanos, comúnmente llamada oficina de servicio civil o función pública. Paralelamente, una unidad dentro del Ministerio de Hacienda se encarga de la planificación y formulación de los presupuestos y volúmenes de unidades físicas, así como del monitoreo, evaluación y transparencia del gasto en personal. En algunas jurisdicciones este rol ha sido delegado a la Dirección de Presupuesto, en otras se ha creado una unidad especializada en gestionar el presupuesto y evaluación del gasto en personal.

En el nivel local se encuentran las entidades ejecutoras, las cuales tienen unidades de recursos humanos que se encargan de gestionar y administrar, dentro en un marco de eficiencia, eficacia, economía y transparencia, los costos de dichos recursos humanos, y establecer las relaciones con los sistemas de gestión financiera pública. Por lo general existe una división entre las oficinas que se ocupan de la gestión administrativa del recurso humano y las oficinas que se ocupan de la gestión financiera.

2.3. Estructura de Puestos y Cargos

La organización de los recursos humanos del Estado constituye un conjunto de políticas y prácticas destinadas a definir las características y condiciones del empleo para alcanzar los objetivos previstos, así como los requisitos de idoneidad (perfiles, competencias, experiencia), de las personas que las desempeñan.

Los cargos representan las funciones dentro de la administración pública sobre las cuales una persona tiene responsabilidad. El puesto de trabajo es el conjunto de tareas y funciones encaminadas a conseguir un fin, que son desempeñadas bajo unas condiciones determinadas en una unidad estructural de la organización.

Un sistema basado en cargos generalmente precede la utilización de un sistema basado en puestos de trabajo. Adoptar puestos de trabajo permite llevar a cabo una gestión financiera de dichos recursos de manera más efectiva y económica que lo que se puede hacer con un sistema basado en cargos escalafonarios. La migración de un sistema basado en cargos escalafonarios hacia un sistema basado en puestos debe implementarse de forma progresiva para gestionar el cambio de la cultura del cargo hacia la cultura del puesto.

2.4. Estructuras de Remuneración. Escalas Salariales y Fijación de la Compensación

La escala salarial es un formato de estructura de pagos por el cual se fijan las remuneraciones de los servidores públicos. En principio, las escalas salariales están diseñadas para facilitar la administración salarial en las organizaciones, asegurar la equidad salarial interna, promover la gestión por rendimiento y mantener la competitiva con respecto al mercado. Las escalas salariales pueden tomar una variedad de formas, la mayoría se representan a través de una estructura jerárquica de varios niveles, el primer nivel generalmente representa el régimen laboral (servicio civil, magisterio, policía, militar , etc.), un nivel más abajo se encuentra una escala de grados los cuales suelen estar divididos en tipos de ocupación (directivo, profesional, técnico, asistencial, etc.), los puestos o cargos son clasificados en cada grado de acuerdo a cualificaciones y experiencia. En un tercer nivel se define una escalera de pasos, cada uno con un monto nominal o rango salarial. Generalmente se definen condiciones para pasar de un paso al siguiente, estas condiciones suelen estar amarradas a evaluaciones de desempeño y tiempo de servicio.

La compensación del servicio civil se fija generalmente a través de convenios colectivos, con distintos grados de intervención por el órgano rector. En caso de docentes, policía y militares, generalmente los niveles o categorías escalafonarias representan funciones con sus respectivas tareas, son fijados a través de actos legales del órgano rector. En ambos casos, sean negociaciones paritarias o actos legales del órgano rector, se requiere la participación el órgano rector que representa a la hacienda pública en su definición para asegurar concordancia con la posición fiscal y los instrumentos presupuestales a mediano plazo. Las retribuciones pueden ser fijas o variables, las primeras

son las que generalmente se fijan en las escalas salariales, consisten en el sueldo base y factores salariales adicionales.

2.5. Estructura de Planta

La estructura de planta de cada institución está diseñada para el logro de sus objetivos. En base a las normas establecidas por el órgano rector en materia de recursos humanos, la estructura contiene las necesidades cuantitativas y el detalle de las plazas aprobadas para cada entidad. Las plazas están relacionadas con los cargos o puestos y estos a su vez con las escalas salariales. La estructura de planta es uno de los productos principales del proceso de planificación de los recursos humanos.

Los cargos, puestos o plazas estructurales constituyen las unidades físicas contenidas en la estructura de planta de las entidades, estos pueden estar financiados o no y a su vez pueden estar ocupados por personas físicas o vacantes. También tienen un estado organizativo y presupuestal los cuales pueden tomar diferentes valores como se describe a continuación.

Estado organizativo:

- Permanente de termino anual
- Permanente, por termino menor a 12 meses en el primer año
- Temporal de termino anual
- Temporal de termino menor a 12 meses

Estado presupuestal:

- Existente y financiado
- Existente sin financiar (plazas congeladas temporalmente)
- Vacante financiada (se espera que sea llenada durante el ejercicio fiscal)
- Vacante sin financiar

La estructura de planta está relacionada con la estructura organizacional de la entidad y a su vez con su misión, visión, objetivos estratégicos, programas y proyectos. Es importante disponer de información no solo de las necesidades actuales de planta sino también de las expectativas de necesidades futuras para poder evaluar el impacto de la administración pública sobre la sostenibilidad fiscal.

2.6. Expendiente Electrónico del Empleado Público

En el sistema de gestión de recursos humanos es condición necesaria la existencia de una base de datos permanentemente y actualizada. En la practica la base de datos de recursos humanos se ha implementado de diferentes formas, rara vez se da el caso de una sola base de datos central que contenga información de todos los empleados públicos y de todos los procesos administrativos y financieros que los impactan. Mas común

es que cada entidad tenga una base de datos de recursos humanos, generalmente con un módulo de liquidación de nómina y que esta comparta cierta información con la base de datos del órgano rector de recursos humanos. En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos, es el ministerio de hacienda o finanzas quien generalmente implementa una base de datos para capturar información de la planta financiada y el gasto de personal. Esta base de datos es generalmente administrada por la Dirección de Presupuesto o una Dirección especializada en el presupuesto y evaluación del gasto de personal.

Independientemente del esquema utilizado, si la información de recursos humanos reside en diferentes repositorios es de vital importancia que existan mecanismos para garantizar la integralidad y que exista un repositorio consolidado que pueda utilizarse para reportes consolidados y analítica. Las unidades ejecutoras (ministerios, secretarías, departamentos administrativos, etc.) responsables de administrar los recursos humanos designados para lograr los objetivos del Estado, son los responsables primarios de la administración de la base de datos y de la actualización del expediente electrónico del empleado público.

El órgano rector del Sistema de Recursos Humanos es generalmente responsable del mantenimiento de las siguientes catálogos o tablas:

- La estructura orgánico-funcional de todas las entidades de la administración
- La estructura de los regímenes laborales (escalafones, convenios colectivos) incluyendo regímenes subsidiarios y agrupamientos si los hubiera.
- La determinación de los precios del trabajo y su establecimiento en escalas salariales
- La asignación y modificación de los niveles de asignación presupuestal para atender los gastos derivados de los costos del trabajo, dentro de las estructuras previstas en el manual de clasificaciones presupuestales.

Los atributos cualitativos y cuantitativos que forman parte del expediente poseen un nivel de variabilidad alto, y depende en gran medida si la base de datos se utiliza solo para gestión financiera o es utilizada también para la gestión administrativa de recursos humanos y para la liquidación de nóminas. Para simplificar, acá nos referimos a atributos necesarios y suficientes. En una enumeración no exhaustiva, los datos necesarios y suficientes para la gestión de los recursos humanos son los siguientes:

- Identificación de la persona física: Datos inherentes la identificación de la persona (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, documento de identidad, información de contacto y resto de datos que permita la identificación del individuo).
- Unidad organizativa dentro del ministerio, departamento, secretaria donde se desempeñan las tareas del recurso humano o el previsto en caso de vacante.
- Régimen laboral: Régimen legal que rige las condiciones de empleo, incluir también régimen subsidiario si lo hubiera.

- Agrupamiento (directivo, profesional, técnico, asistencial, etc.), grado y nivel dentro de la escala salarial.
- Puesto o cargo ocupado por la persona física o vacante.
- Ubicación del cargo o vacante financiada dentro de la estructura programática presupuestal.
- Compensaciones fijas, retribución asociada al puesto, cargo o similar. Esto incluye salario base y cualquier otro factor salarial habitual.
- Compensaciones variables, si las hubiere asociadas al desempeño del puesto, cargo o similar.
- Otros conceptos monetarios, asociados a la persona física que ocupa el cargo. Podrían ser compensaciones asociadas a las condiciones del trabajo que desempeña (uniformes, transporte, etc.).
- Contribuciones a la seguridad social.
- Estado del cargo, si está ocupado o vacante
- Estado organizativo del cargo, si es permanente o temporal, si es de tiempo completo o no.
- Estado presupuestal del cargo, si está financiado o no.
- Histórico de los cargos ocupados por las personas físicas, es importante contar con esta información para el cálculo de prestaciones y compartir información con los sistemas de administración de clases pasivas.
- Registro de los movimientos durante el ciclo presupuestal, es decir las incorporaciones (a plazas vacantes financiadas), promociones, transferencias planificadas y desvinculaciones.

2.7. Clasificadores Presupuestales

Los clasificadores presupuestales son herramientas informativas que agrupan los ingresos y gastos de acuerdo con ciertos criterios; su estructura se define sobre la base de las necesidades de los usuarios y de proporcionar información útil. En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos nos enfocaremos en los clasificadores presupuestales de gasto, en particular el objeto de gasto y la estructura programática.

El objeto de gasto se considera como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades. En lo que respecta a servicios personales es importante diferenciar entre los montos presupuestados para las personas que tienen vínculo laboral con el Estado y los que prestan servicios de contratista, generalmente solo los primeros se tratan como gastos en servicios personales. Dentro de la categoría de servicios personales deben de tomarse en cuenta todas las retribuciones al personal, incluyendo todos los componentes de los salarios, retribuciones varia-

bles, contribuciones patronales, etc. Esto debe hacerse tanto para personal permanente como para el personal temporal.

La estructura programática presupuestal desagrega dentro de la estructura organizativa de los organismos, unidades ejecutoras, programas, subprogramas, actividades y proyectos que contienen los niveles del gasto en recursos humanos y las unidades físicas financiadas que lo integran. En general, el control de la planta financiada se concreta a nivel de las entidades, con el objeto de facilitar las posibles modificaciones en la red programática durante el ejercicio fiscal.

2.8. Ley anual de Presupuesto

La ley anual de presupuesto consiste en la estimación financiera de los ingresos y la autorización de gastos para un ejercicio fiscal determinado. Su razón de ser es compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente determinados. Las autorizaciones de gastos en servicios de personal deben estar contenidas dentro el presupuesto aprobado con las siguientes características:

- Las retribuciones anuales de todo el personal, incluyendo componentes salariales, retribuciones variables, contribuciones patronales y otras remuneraciones.
- Debe cubrir a todos los tipos de personal, es decir permanente, temporal y supernumerario.
- Deben respaldarse con las unidades físicas (cargos, horas de docencia, guardias, turnos, etc.) que soportan las estimaciones financieras.
- La planta financiada y los cargos o puestos vacantes que esperaran llenarse durante el ejercicio presupuestal deben estar enlazados a la estructura programática de las entidades.

El nivel al cual se programan, aprueban y ejecutan las apropiaciones de gastos en servicios personales suelen ser diferentes. Generalmente la aprobación por parte del Organismo Legislativo es a un nivel más agregado que la programación o ejecución. Durante la ejecución generalmente se diferencia el nivel al cual se administran o modifican las apropiaciones, el cual suele ser más agregado que el nivel al cual se registran las transacciones. Este último es el más detallado ya que debe de compatibilizarse con la contabilidad, conceptos utilizados por los sistemas liquidadores de nómina y los sistemas de monitoreo y evaluación.

2.9. Instrumentos Presupuestables de Mediano Plazo

La adopción de marcos fiscales de mediano plazo (MFMP) y de marcos de gasto de mediano plazo (MGMP) ha demando un enfoque plurianual de la planificación y programación del gasto en servicios personales. Esto implica que las entidades deben proyectar sus necesidades en términos de estructuras orgánico-funcionales y plantas no solo para el periodo (t+1) sino para el mediano plazo, generalmente 3 o 4 años. Esto implica que

los sistemas de gestión financiera de recursos humanos tengan la capacidad de manejar proyecciones de niveles de planta futuros, que sirvan de base para alimentar los instrumentos presupuestales de mediano plazo.

2.10. Administración de Apropiaciones de Gastos de Personal

Los gastos de personal representan una parte importante del presupuesto, independiente de la región geográfica o el nivel de desarrollo del país, representan entre 10% y 40% del presupuesto del gobierno central[3]. La gestión eficiente de las apropiaciones de gastos de personal durante la etapa de ejecución reduce los costos operativos y mejora la calidad de la información. Es necesario mantener un calendario actualizado de los pagos en servicios personales en base a la información de plazas ocupadas y las proyecciones de las incorporaciones de personal para cubrir plazas vacantes. Se debe poner en vigencia la planta ocupada a través del registro del compromiso al inicio del ejercicio vigente, previo la verificación de suficiencia presupuestal. Se deben gestionar los cambios en la estructura orgánico-funcional de la institución que requieren modificaciones a las apropiaciones de gasto.

2.11. Gestión de Novedades de Personal

En lo que respecta a la gestión financiera de recursos humanos, se debe gestionar el impacto financiero de las novedades de personal. Las novedades que tienen impacto financiero son las ocupaciones de vacantes y altas en nóminas, la baja de nóminas y liberación de vacantes, los traspasos y las promociones. Esto generalmente implica la adecuación de los compromisos una vez se verifique la suficiencia presupuestal o la realización de adecuaciones al presupuesto aprobado.

2.12. Sistemas de Liquidación de Nóminas

Los sistemas de liquidación de nóminas son los puentes entre la gestión administrativa y financiera de los recursos humanos. En la administración pública se pueden dar distintas situaciones en relación con el sistema liquidador de nómina:

- La existencia de un único sistema en el ámbito de la administración que atienda la liquidación de todos los empleados.
- La existencia de distintos sistemas liquidadores en cada entidad o unidad ejecutora

La existencia de un único sistema de nóminas simplifica la integración con la base de datos de recursos humanos y las interoperaciones con los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. El que existan distintos sistemas de nómina puede tener ventajas para las entidades, ya que pueden escoger el que más se adapte a las necesidades particulares de su fuerza laboral y su presupuesto. En lo que respecta a la integración

3 Schiavo-Campo y otros (2005)

con el sistema central de recursos humanos y los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería, lo que generalmente se hace es habilitar a nivel central una plataforma (interfaz) de intercambio de información a la cual todos los sistemas liquidadores deben enviar información en formatos y frecuencias predefinidas, el sistema central generalmente validara que los individuos incluidos en la nómina ocupen posiciones validadas dentro de la planta aprobada, previo a que se aprueba la nómina.

Independiente de la herramienta de liquidación de nómina que se escoja, existen ciertas características generales que esta debe incluir:

- Configuración de la nómina: La configuración de la nómina implica la definición de los parámetros que aplicaran sobre todo el régimen, sector o grupo de empleo. Contempla definir el número y la frecuencia de los periodos de pago, definición de los medios de pago (cheques, transferencias electrónicas, etc.), las fechas clave dentro del proceso, como la fecha límite para registrar novedades, la fecha de cálculo de la nómina y la fecha de pago.
- Registro de incidencias: Contempla el registro de altas y ocupación de vacantes, así como el registro de transferencias, bajas y otras incidencias como licencias, permisos, horas extras, premios, etc. Cada uno de estos eventos tiene implicaciones financieras, que deben validarse con los sistemas de gestión financiera previo a su aprobación. Por ejemplo, al incorporar personal, simultáneamente se registra la ocupación de la vacante y se amplía el compromiso anual de recursos humanos por los conceptos y el monto a liquidar durante el ejercicio en curso en concepto de haberes.
- Liquidación: Casi todos los sistemas de liquidación de nóminas conllevan dos pasos comunes:
- El primero, conlleva la agregación de todas las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos en concepto de servicios prestados en un período de tiempo determinado.
- El segundo, es la aplicación de deducciones tales como el impuesto sobre la renta, y 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.

Una vez que se corre el cálculo de la nómina se emiten un conjunto de reportes que permiten analizar si el resultado del cálculo de la nómina es correcto, el sistema debe verificar si el cálculo coincide con las estimaciones de compromiso previamente registradas. Una vez verificado se procede a la aprobación de la nómina y la generación del devengo y la contabilización de la nómina.

- Pago de empleados: Una vez liquidada la nómina y registrado el devengado se procede a la ejecución del pago de empleados a través de los medios de pago previamente definidos. Los sistemas de nóminas modernos tienen capacidades de generar transferencias electrónicas a cuentas y otros medios de pagos electrónicos, aunque el pago por cheques y a través de empleados que

desempeñan el rol de agente pagador no ha desaparecido del todo en regiones rurales de varios países en vías de desarrollo. Cual sea el medio de pago utilizado es importante que se le entregue a cada empleado el comprobante de liquidación de nómina, ya sea a impreso o en medio electrónico.

- Pago a terceros institucionales: El pago a terceros institucionales se hace al mismo tiempo o unos días después del pago a empleados dependiendo de los reglamentos particulares. Los medios de pago utilizados son generalmente los mismos que para pagar empleados, la diferencia es que algunos casos no hay flujos de efectivo sino cruce de cuentas, por ejemplo, para liquidar las retenciones de impuesto sobre la renta. Cual sea el medio de pago utilizado siempre será necesario que los sistemas liquidadores de nómina proveen reportes con el detalle de las retenciones efectuadas a cada empleado a los agentes administradores de estas retenciones.
- Corrección de errores y pagos extraordinarios: Debe existir un proceso para el manejo de correcciones de errores en los pagos y la aplicación de pagos extraordinarios, ya sea por registro fuera de las fechas estimadas o por pagos retroactivos. Este proceso generalmente implica registros extraordinarios de novedades y pagos fuera del ciclo normal.

2.13. Control Interno del Gasto de Personal

Debido a la magnitud y el impacto fiscal de las nóminas de empleados es necesario definir un proceso de auditoría y control interno, este proceso debe considerar varios mecanismos para control las nóminas, entre los más populares se encuentran los siguientes:

- Establecer procesos de seguridad informática, incluido el cambio regular de claves de acceso y segregación de funciones. Por ejemplo, la persona que registra las novedades no es la misma que aprueba los cambios.
- Incorporar al proceso de la nómina el análisis de varianzas y excepciones, para detectar errores y posibles fraudes previo al pago.
- Validar los datos personales de los empleados y sus cuentas bancarias. Algunas alertas podrían ser duplicidad en números de identidad, nombres o números de cuentas bancarias.
- Validar que los empleados en la nómina estén ocupando plazas activas y financiadas en los registros de plantas.
- Validar que los pagos a contratista estén alineados a las condiciones y entregables de los contratos vigentes.

La auditoría de las nóminas es generalmente responsabilidad del organismo o unidad ejecutora, a través de la unidad de control interno.

2.14. Control Externo del Gasto en Personal

El control externo del gasto en personal es desempeñado por el organismo de control fiscal, generalmente la contraloría general u otro organismo de auditoria suprema que determine el marco legal de la jurisdicción. En lo que respecta al control del gasto de personal, este es generalmente ex post, aunque algunas jurisdicciones implementan controles ex ante, estos últimos están desapareciendo debido a las disrupciones operativas que generan y a las capacidades de los sistemas modernos que permiten el análisis de volúmenes altos de datos y la detección de patrones que permiten detectar posibles transacciones fraudulentas. El control del gasto en personal generalmente no se limita a las personas que tienen relación laboral vinculante con el Estado, sino que también incluye a los contratistas que en años recientes consumen una parte significativa del presupuesto, en algunas jurisdicciones prácticamente convirtiéndose lo que se ha nominado "nóminas paralelas".

Los instrumentos que utilizan las entidades de control externo varían según la jurisdicción y nivel de adopción tecnológica, en muchos lugares aun se usa el intercambio de archivos compuestos por información agregada de los costos de la nómina por periodo de tiempo (mensual, trimestral o anual). Estos sistemas son poco efectivos ya que solo pueden detectarse desviaciones de manera ex post. Otras jurisdicciones están utilizando tecnología moderna basada en interoperabilidad y big data para compartir y analizar información en tiempo "casi" real. Esto permite la contraloría detectar errores y posibles fraudes más rápido y coordinar con las unidades ejecutoras las medidas respectivas.

2.15. Seguimiento y Evaluación del Gasto en Personal

El seguimiento está vinculado directamente con la programación y ejecución del presupuesto de cada entidad. Con él se busca evaluar las tendencias de gasto de cada rubro presupuestal y generar los elementos de juicio que permitan una mejor gestión de las operaciones presupuestales de la vigencia actual y de programación futuras. Es importante aclarar que el seguimiento financiero del presupuesto no constituye un mecanismo de control, sino más bien una herramienta de análisis de la ejecución presupuestal, simultáneo o posterior, que permite adoptar criterios consistentes y oportunos para mejorar el proceso de programación presupuestal y efectuar correctivos a la misma ejecución.

Es generalmente responsabilidad del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto ejercer el seguimiento y evaluación del gasto, aunque en algunas jurisdicciones se ha delegado la responsabilidad en unidades especializadas en el gasto de personal, esto derivado a la importancia que tiene este rubro de gasto sobre el presupuesto (ver sección 1.2) y la diversidad de instrumentos a través de los cuales se ejecuta.

Un adecuado seguimiento consiste básicamente en efectuar comparaciones en términos financieros de lo ejecutado con lo programado, en el caso de gastos de personal, el análisis financiero debe ser complementado con el análisis de los niveles de planta programadas y lo que se ha ejecutado durante el ejercicio fiscal, comparar planes de

contratación con lo que ha sucedido, evaluar las modificaciones presupuestales originadas en modificaciones de planta y la programación y ejecución de los desembolsos.

Para esto el ente rector, sea este la Dirección de Presupuesto u otra unidad del Ministerio de Hacienda, debe poder acceder a bases de datos que le provean esta información, esto dependiendo de la arquitectura de datos disponible puede ser tan sencillo como consultar una única fuente de datos o hacer consultas en decenas sino cientos de bases de datos diferentes dispersas en las unidades ejecutoras.

2.16. Control Social y Transparencia en el Gasto en Personal

Como se mencionó anteriormente, los gastos de personal representan una parte importante del total del presupuesto público. Además de su peso en el presupuesto, en muchos países el Estado es el empleador más grande, el principio del mérito en el ingreso y ascenso son pilares comúnmente adoptados por la administración pública. Es por estos y otros motivos que la estrategia de transparencia fiscal debe poner especial atención en los gastos de servicios personales. Debe promoverse la rendición de cuentas hacia la población de las medidas y acciones realizadas por la gestión del servicio civil.

El publicar los datos de gastos de personal en portales públicos y hacerlos disponibles a través de mecanismos de datos abiertos son instrumentos típicos de una estrategia de transparencia fiscal. La unidad a cargo del personal en el Ministerio de Hacienda es generalmente responsable por la publicación de estos datos a un nivel adecuado de agregación, el cual cumpla con la política de datos abiertos y a su vez resguarde la privacidad de los empleados y contratistas del Estado.

3. EL SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS EN COLOMBIA

En esta sección se describe el sistema de gestión financiera de recursos humanos en Colombia. Se analizan los elementos técnicos que forman parte del orden jurídico, los aspectos institucionales, instrumentos, aplicaciones informáticas y procedimientos que conforman el sistema. Se describe el sistema tal y como funciona actualmente “As Is”, dejando para la sección siguiente la identificación fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

3.1. Base Jurídica e Institucional

En Colombia, la función pública tiene su origen en la Constitución Política de la República, en particular en el Titulo V - De la Organización del Estado – Capitulo 2 – De la Función Pública, donde se describe el alcance del servicio público, sus responsabilidades y límites. La Constitución deja la mayoría de los detalles sobre el funcionamiento de la Función Pública para leyes y reglamentos secundarios, pero establece algunos principios elementales:

- Define que todo empleo público debe tener sus funciones detalladas en ley o reglamento y que todos los emolumentos que se generen del empleo público deben formar parte del presupuesto (Articulo 122).
- Se define como servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas (Articulo 123).
- Define las categorías principales de empleo, siendo estos cargos de elección popular, cargos de libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los empleados de carrera (Articulo 125).
- Establece el mérito como principio para ingreso y ascenso a la administración pública (Articulo 125).
- Estable a la Comisión Nacional de Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial (Articulo 130).

El resto del marco regulatorio del empleo público se describe en una serie de decretos y resoluciones, siendo uno de los relevantes el decreto 1083-2015, el cual establece al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP como la cabeza del sector de función pública. El DAFP funciona como el órgano rector de los recursos humanos del Estado. Es encargado del fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado. El mismo decreto establece a la Escuela Superior de Administración Pública como establecimiento público adscrita al DAFP dedicado a la formación de administradores públicos y de la capacitación de los servidores del Estado.

En lo que respecta a la gestión financiera de los recursos humanos, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) en el artículo 71 establece que todos los cambios en las plantas de personal de los órganos que conforman el PGN, que impliquen incrementos en los costos requieren de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) previo a la aprobación por parte de DAFP. A esto debe agregársele el artículo 92 del mismo EOP que designa a la DGPPN como la encargada del seguimiento financiero de todos los rubros de gasto de las entidades que componen el PGN, incluido los servicios personales. Esto coloca a la DGPPN en una posición ventajosa para ser considerada el ente rector de la gestión financiera de recursos humanos.

Tanto la Contaduría General de la Nación (CGN) como la Dirección General de Crédito Público y Tesorería (DGCPTN) desempeñan un rol importante en la gestión financiera de recursos humanos en las etapas de contabilización de los gastos de servicios personales y en el pago a empleados y terceros institucionales. La Constitución Política le otorga a la Contraloría General de Cuentas (CGR) la responsabilidad del control fiscal y al Congreso de la República el control político de la ejecución del presupuesto.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es un órgano autónomo e independiente, en la estructura del Estado Colombiano y no hace parte de ninguna de las ramas

del poder público. Su misión está orientada a posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera; y generar información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa.

La ley 489 de 1998 dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política[4]. Estas entidades gestionan los movimientos asociados a la situación de los recursos humanos que producen impacto en los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. La cobertura institucional de este estudio abarca al Presupuesto General de la Nación (PGN), es decir los ministerios y departamentos administrativos, la rama judicial, rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los establecimientos públicos.

3.2. El Empleo Público y los Sistemas de Carrera

El servicio público es un concepto genérico que emplea la Constitución Política de Colombia que comprende a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los empleados públicos son las personas que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad, trabajan en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias que tienen una vinculación legal y reglamentaria. Se clasifican de la siguiente manera:

- Empleado público de carrera: Es una persona que, tras culminar su período de prueba, se encuentra desempeñando un cargo cuya permanencia se encuentra sujeta a calificación de servicios periódica.
- Empleado público de libre nombramiento y remoción: Es una persona natural que está vinculado a un cargo donde la permanencia y retiro depende de la discrecionalidad del empleador.
- Empleados de periodo fijo: son quienes se vinculan por un periodo fijo determinado en la Constitución Política o en alguna ley o reglamento.
- Empleados temporales: son quienes se encuentren vinculados en una planta temporal creada para un proyecto específico, o para cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración.

4 Numeral 15: Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.
Numeral 16: Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley

En adición a las categorías de empleo público, también se consideran servidores públicos a los trabajadores oficiales quienes son personas que trabajan en la construcción y sostenimiento de obras públicas y de acuerdo con la naturaleza jurídica de la entidad en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Los esquemas de administración del ingreso, permanencia y retiro del personal de la administración pública. Están definidos por ley de la siguiente manera:

- Sistema general de carrera: Este es el esquema por defecto utilizado por las entidades de orden nacional y territorial. La Comisión Nacional del Servicio Civil se encarga de dirigir, administrar y vigilar este sistema.
- Sistema especial de carrera: Se aplica a entidades de la administración pública que cuentan con un esquema distinto, dado por Constitución, para la administración del ingreso, permanencia y retiro de su personal. Gozan de autonomía para dirigir, administrar y vigilar su propio sistema.
- Sistema especifico de carrera: Se aplica a entidades de la administración pública que cuentan con un esquema distinto, dado por la Ley, para la administración del ingreso, permanencia y retiro de su personal. La Comisión Nacional del Servicio Civil se encarga de dirigir, administrar y vigilar este sistema.

3.3. Escalas Salariales

Es la graduación salarial que aplica para las entidades de la rama ejecutiva de orden nacional. Consiste en un código que identifica al empleo, la denominación, el grado y los diferentes niveles jerárquicos.

- Grado: Es el número que acompaña al código y señala el salario que le corresponde a cada empleo con base en la escala salarial.
- Niveles jerárquicos: Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades u organismos se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:
  - Nivel directivo: Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.
  - Nivel asesor: Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.
  - Nivel profesional: Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier disciplina académica o profesión.
  - Nivel técnico: Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

- Nivel asistencial: Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

3.4. Planta

Es el conjunto de cargos que están asignados a una entidad. Representa la distribución de recurso humano, de acuerdo con las necesidades de las áreas para cumplir una función, teniendo en cuenta cargas de trabajo, perfil, propósito de la entidad. Por su situación puede ser clasificada de la siguiente manera:

- Planta global: Conjunto de empleos que se puede ubicar de acuerdo con las necesidades de la entidad o sus dependencias, no se encuentran adscritos a un despacho determinado y pueden ser reubicados en cualquier momento.
- Planta estructural: Corresponde a aquella mediante la cual se establecen formalmente los cargos para cada una de las dependencias presentes en la organización interna de la institución. En este caso, ante cualquier modificación en su configuración o en la redistribución de los empleos, implica una modificación al manual de funciones para poder hacer un movimiento de cargos de una dependencia a otra.
- Planta permanente: Conjunto de cargos creados para cumplir con los objetivos y funciones de la entidad o con actividades que hacen parte del giro ordinario y cuya duración permanece en el tiempo. Compuesta por los cargos de Carrera Administrativa y Libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales.
- Planta temporal: Conjunto de empleos creados para suplir necesidades en un determinado tiempo.

3.5. Expediente Electrónico del Empleado

Actualmente en Colombia existen varias bases de datos donde se almacenan expedientes electrónicos de los empleados públicos. El DAFP, cuenta con el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP) en la cual se almacenan datos de todos los servidores públicos (empleados públicos y trabajadores oficiales) y contratistas del Estado. El SIGEP almacena información de las hojas de vida y declaraciones de bienes y rentas además de información de las estructuras organizacionales y funcionales de las entidades y unidades ejecutoras. El SIGEP se encuentra actualmente en proceso de migración a una nueva versión, esto implica que la información está dividida en dos repositorios, SIGEP I y SIGEP II.

Por su lado cada entidad del PGN cuenta con un sistema de liquidación de nóminas, y algunas cuentas con sistemas completos de recursos humanos en los cuales se almacenan expedientes de sus empleados. Estas bases de datos actualmente no sincronizan información con las bases de datos del DAFP.

La DGPPN del Ministerio de Hacienda cuenta con el sistema PLANNO, el cual gestiona el proceso del registro de la información básica requerida para obtener el cálculo de la planta de las unidades ejecutoras activas. Este sistema no cuenta con información a nivel de empleado, tampoco sincroniza información con los sistemas de DAFP o de las entidades. El SIIF cuenta con información de las cuentas bancarias de los empleados públicos, en su rol como beneficiarios de los pagos de nómina. Esos datos tampoco se sincronizan con ninguna de las otras bases de datos.

3.6. Clasificadores Presupuestales

El presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento entre los cuales se encuentras los gastos en servicios personales se desagregan en el decreto de liquidación a nivel de objeto de gasto, esto implica que se programa a este nivel. La ejecución del gasto se realiza a un nivel más detallado que corresponde con los diferentes conceptos de gasto utilizado por los liquidadores de nóminas y que sirven de insumo para la contabilización del gasto.

El clasificador de objeto de gasto dedica toda la cuenta "01" a los gastos de personal. Estos se definen como los gastos asociados al personal vinculado laboralmente con el Estado. Entiéndase como personal vinculado a los servidores públicos que prestan servicios remunerados a los organismos y entidades de la administración pública. Los contratistas que prestan servicios al Estado no forman parte de la cuenta de gastos personales del clasificador. La cuenta de gastos de personal se divide a su vez en dos subcuentas distintas para la planta permanente y para la planta temporal y supernumerario. Cada una de estas a su vez se divide en los diferentes conceptos de gasto que abarca todos los factores salariales, así como las remuneraciones no constitutivas de factor salarial y las contribuciones inherentes a la nómina.

En algunos casos, se pagan salarios del presupuesto de inversión, estos casos son excepcionales y están claramente identificados. Ya que el clasificador de objeto de gasto no es actualmente utilizado para el presupuesto de inversiones, el clasificador de Usos Presupuestales es utilizado para identificar las partidas del presupuesto de inversión utilizadas para el pago servicios personales.

3.7. Proyecto de Presupuesto de Gastos en Personal

El proceso de programación inicia con la remisión de la circular de programación presupuestal para el periodo (t+1) por parte de la DGPPN. La circular contiene las instrucciones que deben seguir los órganos de la PGN durante el proceso de programación presupuestal, particularmente en lo relativo a la elaboración y presentación de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) para el periodo (t+1) – (t+4) y de los Anteproyectos de Presupuesto para la vigencia (t+1).

Entre los formularios que las entidades deben llenar se encuentra el formulario de planta para el próximo periodo (t+1). La información contenida en este formulario permi-

tirá calcular el valor de los gastos de personal de planta al servicio de la entidad, tanto la planta permanente como la temporal, la aprobada y provista. El formulario considera los distintos niveles ocupacionales que posee cada planta de personal, distinguiendo el tipo de vinculación laboral que existe en el respectivo órgano. Para tal fin, se debe especificar la denominación de los cargos, grados, número de cargos y asignación básica vigente. Esta información servirá de base para calcular los diferentes factores salariales, así como la proyección de las diferentes prestaciones sociales legales, tales como la bonificación por servicios, primas de servicios, vacaciones, navidad, extralegales y bonificación de recreación. El cálculo deberá efectuarse conforme a lo estipulado en las normas vigentes.

El sistema de información PLANNO fue desarrollado por la DGPPN para gestionar el proceso del registro de la información básica requerida para obtener el cálculo de la planta de las entidades. Se carga en PLANNO la información de planta durante la etapa de programación presupuestal y permite generar reportes y correr simulaciones sobre la información cargada.

Como complemento de la información de planta, las entidades diligenciarán el formulario de certificación de la nómina. En este se señalan los cargos provistos y vacantes a la fecha de certificación, la cual por procedimiento se acostumbra que sea el último día del mes de febrero del año (t). Los anteproyectos de presupuesto son registrados en el SIIF, la DGPPN envía una copia al Congreso de la República.

Por último, se somete a consideración del Congreso de la República el proyecto de presupuesto de la PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo. Cualquier modificación al presupuesto de servicios personales durante este periodo que implique cambios en los niveles de planta de las entidades, se refleja en el sistema PLANNO, para que los niveles de la planta coincidan con los montos del proyecto de presupuesto.

3.8. Instrumentos Presupuestales de Mediano Plazo

Las discusiones técnicas sectoriales toman de base la Proyección Presupuestal de Mediano Plazo (PMP) de cada entidad, las cuales se consolidan para ser analizadas a nivel sectorial. El objetivo es actualizar el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe ser presentado al Congreso de la República previo a la presentación del proyecto de presupuesto. También se trabaja en actualizar el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP), el cual es aprobado por el CONPES. Para la actualización de los instrumentos de mediano plazo, actualmente no se usan sistemas que provean información sobre las estimaciones de los costos de servicios personales en el mediano y largo plazo.

3.9. Administración de Apropiaciones de Gastos de Personal

Una vez el Congreso de la República aprueba el presupuesto, el gobierno expide el decreto de liquidación del presupuesto, el cual en un anexo incluye el presupuesto desglosado al nivel que se controlara la ejecución, en el caso de servicios personales y el resto

de los gastos de funcionamiento esto es a nivel de objeto del gasto. Este presupuesto es cargado en el SIIF previo a iniciar el ciclo de ejecución.

La Dirección General de Crédito Público y Tesorería (DGCPTN) es la responsable de la administración del Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC), define los niveles de agrupación y su vinculación con los rubros presupuestales de gasto. La distribución inicial del PAC de servicios personales de cada unidad ejecutora debe ser registrada a inicios del mes de enero. Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la DGCPTN con base a las metas establecidas por el CONFIS. La programación inicial, modificaciones y aprobaciones del PAC se registran en el SIIF para todas las entidades de la PGN. Actualmente las entidades realizan la programación del PAC de servicios personales de manera manual, sin la asistencia de sistemas de información.

La ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública por programas y subprogramas, en el caso de la inversión. Se pueden identificar modificaciones que alteran los valores inicialmente aprobados por el Congreso y las que solo alteran el decreto de liquidación. Las primeras requieren cambios a la ley y aprobación del legislativo para ser implementadas y las segundas pueden ser implementadas mediante una resolución o decreto.

Toda modificación a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, requieren la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la DGPPN en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones, previo a la aprobación del DAFP. Las modificaciones presupuestales son registradas en el SIIF de manera manual, los cambios en las plantas y nóminas que son el origen de estas modificaciones no son actualizados en el sistema PLANNO durante la ejecución de presupuesto, y solo se ven reflejados en el mismo durante la programación del próximo periodo.

3.10. Gestión de las Novedades de Personal

Los movimientos administrativos del personal, incluyendo el reclutamiento, selección, vinculación, traspasos, promociones y desvinculaciones son administrados por las entidades. Las entidades utilizan sus sistemas propios de liquidación de nóminas y recursos humanos para registrar estos movimientos. Actualmente no existe flujo de información hacia DGPPN en términos de los cambios en los niveles de plantas o nóminas. En lo que respecta a la afectación presupuestal de estos eventos administrativos, en la actualidad no se registran en SIIF. Los registros presupuestales relacionados con los gastos de personal se reflejan en SIIF solamente en el momento de la liquidación de la nómina

3.11. Liquidación de la Nómina

El proceso de liquidación de nómina inicia en los organismos y entidades de la PGN donde se registran las novedades del periodo a calcular, las novedades incluyen pagos o cobros extraordinarios, licencias, horas extras, etc. Una vez se han aplicado las novedades, las entidades ejecutan el proceso de nómina, es en este momento donde se genera

la afectación presupuestal en las etapas de compromiso y devengado simultaneo, es en este momento también donde se genera el registro contable para la afectación de los rubros de gasto. El pago a empleados puede hacerse directamente desde la Tesorería Central o a través de la pagaduría de las entidades, los pagos a terceros institucionales se centralizan en la tesorería central.

El registro de las novedades y la ejecución de la nómina la lleva a cabo cada entidad a través de medios manuales o aplicativos de nómina propios. Estos aplicativos pueden ser desarrollos propios o productos comerciales, una encuesta realizada por el grupo administrador de SIIF revelo que aproximadamente un 20% de las entidades usan aplicativos de nómina desarrollados a la medida, mientras que el resto usa productos comerciales[5]. El registro de la ejecución presupuestal, la contabilidad y los pagos a empleados y terceros institucionales se realizan en el SIIF.

3.12. Control y Auditoría Interna del Gasto de Personal

Los instrumentos y metodologías de control interno del gasto en personal y de las nóminas se realiza de forma ad-hoc en cada entidad del PGN. Actualmente no existen estándares establecidos para validar que cada empleado en la nómina, este ocupando una plaza activa y financiada. Tampoco existen estándares de seguridad y de operación para los sistemas de nóminas o recursos humanos.

3.13. Control y Auditoría Externa del Gasto de Personal

La entidad responsable del control fiscal del gasto de servicios personales es la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Actualmente la CGR aplica un control posterior y selectivo sobre los gastos de personal. Utiliza los formularios de costos de personal suministrados por cada ente sujeto de control una vez al año, al final del ejercicio fiscal. Estos formularios son llenados por cada entidad y enviados a CGR a través de la aplicación CHIP, contienen información de los totales pagados por cada rubro de gastos durante el ejercicio fiscal. Se provee un formulario por todo el personal de planta vinculado laboralmente a la entidad, así como otro por los contratistas.

3.14. Seguimiento y Evaluación del Gasto de Servicios Personales

El proceso de evaluación comprende un conjunto de acciones relacionadas con la autoevaluación institucional por desempeño, que será desarrollado por las propias instituciones públicas bajo los lineamientos metodológicos que estable DGPPN. El objetivo principal es la evaluación consolidada por desempeño de la ejecución presupuestal. La fuente de información disponible en la actualidad es el SIIF, el cual tiene información de

5 Modelo conceptual de interoperabilidad proceso de nómina – SIIF - 2017

la ejecución de gastos de servicios personales a un nivel agregado. Las entidades tienen acceso al SIIF y a los sistemas de recursos humanos y nóminas propios. La calidad de información que estos últimos proveen es variable y no estandarizada.

3.15. Transparencia en Gasto de Personal

Actualmente existen pocos instrumentos para el control social del gasto de personal. El Ministerio de Hacienda, a través del Portal de Transparencia Económica, publica datos agregados sobre la ejecución del presupuesto de las entidades que conforman el PGN. El DAFP publica estadísticas demográficas sobre los empleados públicos en su portal. No existe una fuente única de información que unifique información demográfica con información financiera del gasto de personal.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

En esta sección se analizan las principales fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de la gestión financiera de recursos humanos en Colombia. Se presentan un conjunto de propuestas reformas cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y efectividad de subsistema y su capacidad de integrarse con el resto del SIGFP.

4.1. Fortalezas

4.1.1. Marco regulatorio de la gestión de recursos humanos

Colombia ha hecho importantes avances en la gestión financiera de los recursos humanos y hoy cuenta con un marco regulatorio desarrollado. En Colombia, la función pública tiene su origen en la Constitución Política de la República, la cual describe los elementos principales del sistema, incluyendo la definición de quien es el servidor público, las categorías de empleo, el financiamiento de los emolumentos que se generen del empleo público y el establecimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil como responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. El decreto 1083-2015 el cual establece al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP como la cabeza del sector de función pública, y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) define los parámetros generales de la gestión financiera RRHH (ver anexo 1 para más detalles) incluyendo el rol de la DGPPN como ente central.

4.1.2. Sistemas liquidadores de nóminas

La ausencia de un sistema central para la liquidación de nóminas ha posibilitado a las unidades ejecutoras que constituyen el PGN escoger los sistemas de liquidación de nóminas que mas se ajuste a sus necesidades. Se estima que 5 aplicaciones comerciales

cubren el 50% de las entidades, mientras el resto utiliza aplicaciones desarrolladas a la medida. Esto se considera una fortaleza del sistema, ya que los atributos deseables en un sistema de nóminas varían según el sector y tipo de empleo. Por ejemplo, el sistema que necesita un Ministerio de Educación o de Defensa para gestionar grandes cantidades de empleados en diferentes regímenes escalafonarios, es muy diferente al que requiere un ministerio mucho más pequeño. La interfaz con SIIF permite la estandarización de la información que deben compartir los sistemas de nóminas con el núcleo financiero y el pago oportuno de los empleados y terceros institucionales a partir de la cuenta única del tesoro.

4.1.3. Clasificadores presupuestales para el gasto de personal

El clasificador de objeto de gasto dedica toda la cuenta "01" a los gastos de personal. Estos se definen como los gastos asociados al personal vinculado laboralmente con el Estado. La cuenta de gastos de personal se divide a su vez en dos subcuentas distintas para la planta permanente y para la planta temporal y supernumerario. Cada una de estas a su vez se divide en los diferentes conceptos de gasto que abarca todos los factores salariales, así como las remuneraciones no constitutivas de factor salarial y las contribuciones inherentes a la nómina. Esta estructura permite estandarización en los niveles superiores, la cual es necesaria para el análisis y generación de reportes, y flexibilidad en los niveles inferiores para gestionar la diversidad de casos de uso que se pueden dar en las diferentes unidades ejecutoras del PGN.

4.2. Debilidades

4.2.1. Fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos

La principal debilidad del subsistema es la fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos. El origen de estas debilidades es la manera independiente en que los órganos involucrados, a saber, DAFP, DGPPN y las entidades del nivel nacional han abordado sus necesidades de información, sin considerar de forma integral las necesidades de todo el subsistema y la integración de este con los otros subsistemas del SIGFP, en particular presupuesto, contabilidad y tesorería.

En la última evaluación de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) realizada en Colombia en el 2015, los controles de nóminas obtuvieron una calificación "D+" (PI 23) resaltando la falta de registros integrados entre los sistemas de nóminas de las entidades y el sistema de ordenamiento de pagos.

4.2.2. No existe un expediente electrónico único del empleado público

Estos silos de información han contribuido a que en la actualidad no se cuente con una base de datos permanente y actualizada de la gestión financiera de recursos humanos.

Actualmente en Colombia existen varias bases de datos donde se almacenan expedientes electrónicos de los empleados públicos. Esto incluye bases de datos de la DAFP, el MHCP y las entidades que conforman el PGN. Estas bases de datos tienen poca interoperación entre sí. En la práctica, rara vez se da el caso de una sola base de datos central que contenga información de todos los empleados públicos y de todos los procesos administrativos y financieros que los impactan. Mas común es que cada entidad tenga una base de datos de recursos humanos, generalmente con un módulo de liquidación de nómina y que esta comparta cierta información con la base de datos del órgano rector de recursos humanos.

4.2.3. Las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal no se registran en los momentos adecuados

Actualmente las entidades del nivel nacional no registran el compromiso presupuestal oportunamente. Se registra un CDP (para reservar disponibilidad presupuestal) al inicio del ejercicio fiscal por la totalidad de la nómina y se registra un compromiso y devengado simultaneo al momento de la liquidación de la nómina. Estos registros no son suficientes para llevar un adecuado control de la ejecución del presupuesto de gastos de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública (RCP)[6].

4.2.4. La información sobre el presupuesto de gastos de personal a la que tiene acceso la DGPPN es limitada

Actualmente, la DGPPN captura los niveles de planta para el periodo (t+1), los cuales soportan las estimaciones de gastos en servicios personales del proyecto de presupuesto. Las estimaciones incluidas en instrumentos presupuestales de mediano plazo MGMP y las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) no están soportadas por las proyecciones de planta. Los cambios a la planta aprobada que se realizan durante la ejecución del presupuesto no son reflejados en las bases de datos del DGPPN. La DGPPN depende primordialmente del SIIF para el monitoreo y evaluación del gasto de personal. El SIIF provee información de la ejecución financiera del gasto de personal a un nivel agregado sin relación a las unidades física (planta aprobada) que los soportan. La DGPPN tampoco cuenta con información detallada de los contratos de servicios personales, los cuales se cuentan en cientos de miles y representan la denominada nómina paralela del Estado.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

Para solventar estas debilidades no se requiere de un rediseño completo del subsistema, por lo que las reformas propuestas deben abordarse bajo un esquema de mejorar sobre lo implementado.

6 El RCP indica que el registro presupuestal del compromiso es un requisito del perfeccionamiento financiero de los actos administrativos, el cual es una condición para el inicio de la ejecución (sección 2.3.1).

4.3.1. Fortalecer el rol del órgano rector del sistema de gestión financiera de recurso humanos

Es necesario contar con un ente rector que gestione las normas generales, institucionales y de administración financiera que garanticen la gestión eficaz, eficiente y transparente de los gastos de personal. Que trabaje junto al DAFP en definir las actividades, instrumentos y elementos comunes entre la gestión financiera y la gestión administrativa de los recursos humanos. Y que supervise y apoye a las entidades del PGN en gestionar y administrar los costos de dichos recursos.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda está en una posición ventajosa para asumir el rol de ente rector del sistema de gestión financiera de recursos humanos, ya que tiene el respaldo del marco regulatorio actual y las capacidades internas para llevarlo a cabo. Como se ha mencionado anteriormente, la experiencia internacional nos muestra ejemplos donde esta función ha recaído sobre la Dirección de Presupuesto y otros donde recae sobre una dirección especializada en el presupuesto y evaluación del gasto de personal dentro del Ministerio de Hacienda. Cual sea la decisión que toma el Gobierno de Colombia respecto a estas dos alternativas, es necesario que se conforme un equipo especializado en este tema. Si se decidiera crear una nueva oficina, se debe trasladar a esta las atribuciones que actualmente tiene la DGPPN en el Estatuto Orgánico del Presupuesto respecto a la gestión de recursos humanos a la nueva oficina.

4.3.2. Implementar un sistema de información especializado para la gestión financiera de recursos humanos

Quien sea el ente rector de la gestión financiera de recursos humanos, necesitará de un nuevo sistema de información para llevar a cabo sus funciones. Actualmente, la DGPPN se apoya mayoritariamente en el SIIF y complementariamente para la formulación de la planta, en el sistema PLANNO. Estas herramientas a pesar de proveer información valiosa no proveen información completa, oportuna y a un suficiente nivel de detalle. Se propone la implementación de un Sistema de Información Financiera de Recursos Humanos que complemente al SIIF y reemplace a PLANNO. El nuevo sistema de información abordaría las debilidades y brechas en la información de gestión financiera de recursos humanos que existen actualmente. Entre los principales beneficios que se esperan del nuevo sistema están los siguientes:

- **Expediente único del empleado/contratista público.** El sistema almacenara un expediente único del empleado o contratista público. Este expediente contendrá información sobre cada persona que ocupa (o que ocupo en el pasado) un puesto en las entidades del nivel nacional o que tiene (o tuvo en el pasado) algún contrato de servicios personales con alguna de las entidades. Los datos que se capturan incluyen datos inherentes a la persona (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, etc.), datos el puesto que ocupa (unidad organizativa, régimen laboral, cargo, etc.), datos de compensación (salario base, otros factores salariales), entre otros. Los datos se actualizarán de manera constante,

conforme al proceso de actualización que se defina con los sistemas de nóminas de las entidades. Los datos también se sincronizarán con las bases de datos del DAFP para evitar inconsistencias y mantener un registro único por cada persona.

- **Gestionar la información de plantas a través de todo el proceso de programación del presupuesto.** El sistema PLANNO habilita la formulación de plantas para el ciclo presupuestal t+1, el nuevo sistema permitirá proyectar los niveles de planta multianuales (t+1 a t+4), de esta forma podrán respaldar las propuestas presupuestales de mediano plazo (PMP) y el marco de gastos de mediano plazo (MGMP).
- **Capturar información de los cambios en la composición de la planta durante la ejecución del presupuesto.** El sistema PLANNO actualmente solo se usa durante la etapa de programación del presupuesto. El nuevo sistema permitirá capturar información oportuna de los cambios que se den en la composición de las plantas durante el periodo de ejecución del presupuesto, esto implica capturar altas, bajas y cambios en la estructura, así como habilitación y llenado de vacantes. Los datos también se sincronizarán con las bases de datos del DAFP para evitar inconsistencias en lo que respecta a estructuras orgánicas o funcionales.
- **Validar composición de la planta previo al pago de la nómina.** El nuevo sistema también permitirá validar que todos los pagos del periodo correspondan a plazas aprobadas y financiadas previo a la carga de la nómina al SIIF. De esta manera se agrega un nivel más de control, al existente control de disponibilidad presupuestal.
- **Capturar información de la nómina de empleados.** El sistema permitirá consolidar información de las nóminas de todas las entidades a nivel nacional en una sola base de datos. Esta información se guardará a un nivel más detallado que el SIIF, es decir se capturara información a nivel de los pagos hechos a cada empleado por cada factor salarial y en cada periodo de pago, esto combinado con la información del expediente del empleado público descrita anteriormente provee una sólida base de información para el monitoreo y seguimiento del gasto en personal.
- **Capturar información de los pagos a contratistas.** Para tener una visión más completa del gasto de personal, se complementará los pagos hechos a personal vinculado laboralmente al Estado con los hechos a contratista del Estado.
- **Generación de alertas:** El contar con una base de datos única de empleados y contratistas permitirá la generación de alertas, por ejemplo, cuando un empleado aparezca en la nómina de más de una entidad, o se use el mismo número de identidad o de cuenta bancaria para más de una persona. En un futuro se podrá considerar agregar los pensionados a la base de datos para tener un registro más robusto y aumentar la efectividad de las alertas.

4.3.3. Registrar las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal en los momentos adecuados

Se propone los siguientes cambios en el registro de los momentos presupuestales:

- Registrar el compromiso presupuestal para la planta permanente al inicio del ejercicio fiscal por el costo total estimado en ese momento. Registrar las modificaciones que resulten al compromiso de acuerdo se vayan dando durante el año.
- Al momento de liquidar la nómina registrar el devengado en vez del compromiso y devengado simultaneo que se registra actualmente. De esta manera se registra el momento contable que reconoce la obligación de pago a favor de terceros. El registro oportuno del devengado puede ser complementado con un registro administrativo cuando se certifica la cuenta por liquidar, es decir el momento en que el documento se envía a tesorería.
- El pagado se seguirá registrando cuando se cancele la obligación de pago ya sea en tesorería central o en las pagadurías de las entidades (de acuerdo a lo expresado en el capítulo correspondiente al Subsistema de Tesorería, las pagadurías deberán eliminarse paulatinamente).
- Se recomienda también incorporar el uso del CDP (reserva presupuestal) al comienzo de los procesos administrativos de reclutamiento y selección de personal, siendo perfeccionado el compromiso al momento de la vinculación definitiva. Esto aplicaría para casos donde haya vacantes programadas para ser llenadas durante el ejercicio fiscal.

4.3.4. Fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de nóminas de las entidades y el resto del SIGFP

Los sistemas de recursos humanos y nóminas de las entidades cuentan con valiosa información que podría apoyar la gestión financiera de recursos humanos a nivel general. Las entidades utilizan una variedad de aplicaciones para la gestión de nómina, algunas comerciales y otras desarrolladas en casa. Se propone el desarrollo de un protocolo de interoperación que defina la información que los sistemas de nóminas deben compartir con SIIF y el nuevo sistema de gestión financiera de RRHH, y los sistemas de CGR.

Sobre los puntos de interoperación con el nuevo sistema de gestión financiera de RRHH ya se habló anteriormente, en lo que respecta la interoperación con SIIF, es importante mencionar que ya se ha iniciado el proceso, en particular en lo que respecta a los momentos de liquidación de nómina y pago. En este documento sugerimos expandir la cobertura de la interoperación SIIF / Sistemas de nóminas, e incluir también los siguientes momentos:

- Registro oportuno del compromiso anual por el momento anual proyectado del gasto en servicios personales, como se describió en el inciso anterior.

- Plan Anual de Caja (PAC): Extraer información de los sistemas de nómina que apoye en el proceso de programación y reprogramación del PAC de gastos en servicios personales.
- Impacto presupuestal de la gestión de movimientos de personal, incluido los procesos de reclutamiento, selección, vinculaciones, traspasos, promociones y desvinculaciones.

En lo que respecta a la interoperación con los sistemas de CGR, se debe enviar información que habilite el control en tiempo real de los gastos de nómina. Todos estos intercambios de información entre los sistemas deberán ser definidos bajo un protocolo estándar que comprenda no solo los datos y los momentos de registro, sino también los protocolos de seguridad y manejo de excepciones (errores y alertas) que se implementarán para el intercambio.

4.3.5. Fortalecer las herramientas para el control social del gasto en personal

Actualmente MHCP publica información sobre la ejecución presupuestal del gasto en el Portal de Transparencia Económica. DAFP publica información estadística de los servidores públicos en sus propios sistemas. Para fortalecer el control social y la transparencia del gasto público se propone que MHCP a través del ente rector de la gestión financiera de recursos humanos, publique información estadística sobre el gasto de personal. El nuevo sistema de gestión financiera de RRHH será la fuente de información primaria para publicar información estadística sobre la ejecución del presupuesto de gastos personales. Algunos ejemplos de la información que se podría publicar son los siguientes:

- Informes de ocupación: Listan cuanto personal y contratistas están en las nóminas de las entidades del PGN. Estos informes pueden ser agrupados por diferentes variables incluido entidad, régimen laboral, edad, genero, nivel, tipo de vinculación, etc.
- Informes de plantas: Describen los niveles de plantas propuestos y aprobados para cada ejercicio fiscal. También incorporan las proyecciones de plantas a mediano plazo. Pueden ser agrupados por diferentes variables incluido entidad, régimen laboral, nivel, grado, etc.
- Informes de gasto de recursos humanos: Describen el monto de pagos de nóminas y contratos de servicios personales en la PGN. Pueden ser agrupados por diferentes variables, entidad, régimen laboral, edad, genero, nivel, tipo de vinculación, etc.

Esta información podrá hacerse pública a través del Portal de Transparencia Económica y los servicios de datos abiertos

X

SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE CONTRATACIONES

Tabla de contenido

X

1. ASPECTOS GENERALES 718

1.1. Definición del Sistema 718

1.1.1. Alcance 718

1.2. Objetivo 718

1.2.1. Objetivo general. 718

1.2.2. Objetivos específicos 718

1.2.3. Principios generales del sistema 719

1.3. Relevancia del Sistema 719

1.3.1. Relevancia en la economía nacional (en el mercado) 720

1.3.2. Relevancia en la gestión fiscal 720

1.3.3. Relevancia en materia de transparencia pública 721

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA 721

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 721

2.1.1. Elementos normativos 721

2.1.2. Elementos organizativos 723

2.2. Principales Elementos Técnicos del Sistema 724

2.2.1. Registro Único de Proveedores (RUP). 724

2.2.2. Catálogo de bienes 726

2.2.3. Política de Contrataciones Públicas 727

2.2.4. Plan Anual de Adquisiciones (PAA). 728

2.2.5. Gestión de Adquisiciones y Contrataciones 729

2.2.6. Sistema de información sobre precios 730

2.2.7. Recepción conforme de bienes, obras y servicios y su registro 730

2.2.8. Contratos plurianuales / contratos con vigencias futuras 731

2.3. Relaciones Básicas y Funcionalidades con Otros Sistemas de la GFP . . . 731

3. El SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE CONTRATACIONES EN COLOMBIA . . . 733

3.1. Base Jurídica . . . 733

3.2. Órgano Rector Responsable y Principales Funciones que Cumple . . . 734

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra el Sistema . . . 738

3.3.1. Registro Único de Proponentes . . . 738

3.3.2. Plan Anual de Adquisiciones (PAA) . . . 738

3.3.3. Clasificador de Bienes y Servicios . . . 739

3.3.4. Ciclo/etapas de la contratación pública relacionados con la GFP . . . 739

3.3.5. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) . . . 741

3.3.6. Control . . . 742

3.3.7. Transparencia . . . 743

3.4. Entidades que Intervienen Actualmente en la Gestión del Sistema . . . 744

3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema de Contrataciones . . . 745

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA . . . 746

4.1. Fortalezas . . . 746

4.2. Debilidades . . . 747

4.2.1. No existe aún interoperación entre el SECOP y el SIIF . . . 747

4.2.2. No existe interoperabilidad entre el SECOP y los sistemas de información de inversión pública . . . 747

4.2.3. Falta de integración del UNSPSC con el Clasificador presupuestal por objeto del gasto . . . 747

4.2.4. Falta de integración del PAA con el presupuesto . . . 747

4.2.5. No se cuenta con documentos estandarizados para la contratación . . . 748

4.2.6. Se requiere mayor información de los contratos . . . 748

4.2.7. Es preciso ampliar el SECOP . . . 748

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas . . . 748

4.3.1. Mejorar la integración del SIIF y el SECOP . . . 748

4.3.2. Mejorar la integración con el Sistema de Inversión Pública . . . 748

4.3.3. Articular el catálogo de bienes y servicios UNSPSC con el clasificador por objeto de gasto . . . 749

4.3.4. Fortalecer el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) . . . 749

4.3.5. Estandarizar los formatos . . . 749

4.3.6. Mejorar la información del registro de los contratos . . . 750

4.3.7. Gestionar en el SECOP el proceso completo de gestión de contrataciones . . . 751

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición del Sistema

El Sistema de Contrataciones Públicas está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la adquisición y contratación de bienes, servicios de cualquier naturaleza y obras, que efectúen los organismos y entidades públicas, para cumplir con su misión funcional y alcanzar los resultados definidos en los planes de gobierno, todo ello orientado a lograr su gestión responsable, eficiente y transparente.

Dentro de este marco, se ubica el Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones Públicas, que abarca exclusivamente las normas, políticas, elementos y procesos que reflejan operaciones directamente relacionadas con el Sistema de Información de la Gestión Financiera Pública (SIGFP). En este ámbito no cabe incluir aspectos sustantivos del Sistema de Contrataciones Públicas, tales como estudios de mercado, procedimientos y modalidades de selección de contratistas, métodos de contratación, etc.

1.1.1. Alcance

En el caso de Colombia, el Sistema de Gestión Financiera de las Contrataciones, para los propósitos de este documento, tendrá como alcance institucional el nivel de la Administración Central Nacional y sus entidades descentralizadas que forman parte del PGN (no incluye las empresas públicas, las instituciones financieras, los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas).

1.2. Objetivo

1.2.1. Objetivo general

El Sistema de Contrataciones Públicas tiene, como objetivo general, programar, ejecutar y controlar la adquisición y contratación de los bienes, servicios y obras de forma eficiente, transparente, en igualdad de condiciones y con libre concurrencia, adoptando estándares del mercado y las buenas prácticas internacionales, a fin de coadyuvar a un eficaz y eficiente uso de los recursos públicos.

1.2.2. Objetivos específicos

(i) Obtener las mejores condiciones de mercado posibles en las contrataciones públicas (precio, calidad, oportunidad).

(ii) Dar transparencia al sistema de gestión financiera de las contrataciones, incorporando el control ciudadano en su derecho de velar por la correcta ejecución

de los recursos públicos, con sus correspondientes resultados e impactos, y por la calidad de los bienes, obras y servicios públicos.

1.2.3. Principios generales del sistema

Los principios generales del Sistema de Contrataciones Públicas son:

1. Legalidad: el proceso de contrataciones se ajustará en su totalidad al ordenamiento jurídico.
2. Libre competencia: los procedimientos de contrataciones garantizarán la más amplia, objetiva, plural e imparcial concurrencia de potenciales oferentes.
3. Publicidad: las convocatorias tendrán amplia difusión y contendrán información clara y oportuna, garantizando que esta sea pública, accesible y confiable.
4. Eficiencia: en relación con los costos de adquisición del producto (recursos administrativos, costos asociados a la transacción, tiempo, etc.).
5. Economía: costo de comprar y usar el producto durante todo el ciclo de su vida útil (incluidos los costos de consumibles y de disposición final). No es solamente precio.
6. Eficacia: cumplimiento de las metas y objetivos, con los recursos disponibles, en la oportunidad requerida y ajustados a las normas y procedimientos establecidos.
7. Responsabilidad: los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones legales. Los proveedores contratistas responderán por haber ocultado, al realizar la contratación, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones, o por haber suministrado información falsa.
8. Debido proceso: todo incumplimiento de compromisos y/o cláusulas contractuales deberá estar precedido de audiencia al afectado, garantizando en todo momento su legítima defensa y hechos probatorios.
9. Promoción del desarrollo sostenible: la gestión de contrataciones respeta el medioambiente y el desarrollo social y económico, a fin de priorizar estratégicamente las necesidades de la ciudadanía y el empleo eficiente de los recursos públicos.
10. Transparencia.

Estos principios, según los países, están incorporados en diferentes niveles normativos: en algunos lo están en la Constitución; en otros, en las leyes correspondientes; y en otros, en normas de menor relevancia.

1.3. Relevancia del Sistema

En el mundo actual, la compra pública está en el centro de la agenda del progreso económico y es percibida como un asunto de gerencia pública estratégico para el funciona-

miento del Estado. Este cambio de perspectiva surge como resultado de: (a) cuantificar la importancia del Sistema de Compra Pública en la economía de los países; (b) reconocer el valor estratégico del Sistema de Compra Pública en la entrega de bienes, obras y servicios a los ciudadanos; y (c) hacer visible que, a través del Sistema de Compra Pública, los Gobiernos materializan políticas públicas y las Entidades Estatales cumplen su misión.

Este nuevo enfoque debe estar acompañado de un cambio en la forma de hacer la compra pública que requiere: (a) el uso adecuado de la tecnología de la información y las comunicaciones; (b) la conciencia sobre el valor de la información y sobre la toma de decisiones informadas; (c) el compromiso de contar con compradores públicos idóneos que reciban formación y actualización continuas; y (d) la formulación de un conjunto de principios claros y procedimientos simples y expeditos que obedezcan a la lógica del mercado para crear un ambiente propicio para que el comprador público cumpla su función.

1.3.1. Relevancia en la economía nacional (en el mercado)

La contratación estatal constituye el instrumento de ejecución del gasto público por excelencia, ya que, a través de este medio, se satisfacen los cometidos estatales y se materializan los objetivos socioeconómicos de la administración. Al respecto, se estima que en Colombia la contratación pública equivale al 12,5% del PIB y al 35,7% del gasto del Gobierno,[1] lo que lleva a concluir que cualquier medida que impacte en tal volumen de recursos, sin duda, tendrá un significado mayor tanto en el contexto de la administración pública, como en el económico.

En esta línea, un sistema adecuado de gestión financiera de contrataciones permite al Estado suministrar oportunamente los bienes, obras y servicios que debe proveer a la comunidad, lo cual debe generar mayor equidad, prosperidad y calidad de vida.

1.3.2. Relevancia en la gestión fiscal

La contratación pública cumple un rol fundamental en la gestión fiscal, ya que, mediante el ejercicio de comprar y contratar, los Gobiernos brindan a sus ciudadanos servicios básicos como educación, salud, seguridad, infraestructura. Se trata de una actividad que cubre desde el abastecimiento de computadoras en las escuelas y vacunas en centros de salud hasta la realización de grandes obras, como aeropuertos y carreteras.

Desde este punto de vista, la contratación del sector público se convierte en un instrumento de política pública que puede ser utilizado para fines relacionados con la redistribución del ingreso o con el apoyo a sectores industriales que se encuentren en crisis; o bien como elemento de negociación para que empresarios nacionales puedan acceder a mercados de compras estatales externos; o como medio para la provisión de los insumos y de los bienes públicos.

1 Tendencia Económica, Informe mensual de FEDESARROLLO, fecha de publicación: junio 27 de 2016

1.3.3. Relevancia en materia de transparencia pública

La transparencia en los procesos de contratación pública es vital para reducir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus dirigentes; en este sentido, es importante incorporar el control y veeduría ciudadanos en relación con el derecho que tienen de velar por la correcta ejecución de los recursos, sus resultados e impactos, y la calidad de los bienes y servicios públicos.

Dicha transparencia requiere un fácil, oportuno y libre acceso a la información, por lo cual es indispensable que el Gobierno cuente con datos actualizados, veraces y oportunos para analizar su comportamiento de gasto, conocer el mercado de proveedores en el que opera y, de esta manera, tomar decisiones informadas al realizar sus procesos de compras y contrataciones. En esta línea, contar con un portal electrónico para publicar las oportunidades de negocio de las diversas entidades públicas contribuye a dicha transparencia, pero se requiere fortalecerlo con monitoreo y evaluación de la confiabilidad y oportunidad de la información, y también con la eliminación de riesgos de error, garantizando un único registro mediante la interoperación con los distintos subsistemas que forman parte del SIGFP.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos normativos

Un sistema de contrataciones adecuadamente definido y estructurado requiere estar soportado por una ley que establezca y regule la administración, registro y control de los procesos que le son propios y que corresponden a sus responsabilidades. A partir de la norma legal, se desarrollan aquellos instrumentos normativos que son necesarios para una eficiente operatividad del sistema en el ámbito de su competencia, entre ellos, los reglamentos, manuales e instructivos que aseguren su gestión eficaz y eficiente.

Así mismo, para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, el sistema se organiza y opera, por un lado, sistémicamente y con una centralización normativa en cabeza del órgano rector; por otro lado, con descentralización operativa, bajo la responsabilidad de las entidades y unidades ejecutoras.

A estos propósitos, se establecen finalmente los elementos técnicos que permiten desarrollar y cumplir a cabalidad los procesos, procedimientos y actividades requeridos para alcanzar los resultados propios de su misión.

Generalmente, las normas de contrataciones disponen, entre otros aspectos, el ámbito de aplicación, es decir, las instituciones a quienes se aplica el marco jurídico, así como los derechos y obligaciones del Estado y de los proveedores. También expresan quiénes podrán o no contratar con el Estado, la publicidad de los procedimientos, las es-

pecificaciones técnicas, el acceso a la información y otras instancias claves del proceso, cómo estarán integradas las unidades de compra, qué partes del proceso deberán estar avaladas por un acto administrativo, cuándo deberán presentar garantías los oferentes y proveedores, y el monto y clase de estas.

Así mismo, estas normas definen los regímenes de penalidades y sanciones, tanto para funcionarios como para proveedores; además, especifican las atribuciones y obligaciones del órgano rector y de las entidades en su responsabilidad operativa y de gestión. Si son uniformes, facilitan la gestión de las unidades de compra y permiten monitorear el sistema a través de estadísticas para evaluar cambios y, consecuentemente, mejoras.

En el contexto anterior, un sistema de contrataciones públicas correctamente estructurado requiere estar soportado por una norma que, a nivel de ley, regule, entre otros aspectos, los siguientes tópicos:

- Objeto de la ley.
- Propósito del sistema y determinación de su ámbito de aplicación.
- Definiciones básicas.
- Principios.
- Política de contrataciones.
- Plan Anual de Contrataciones.
- Procedimientos de selección.
- Modalidades de selección.
- Presentación, evaluación de propuestas y adjudicación.
- Contenido y forma de los contratos. Responsabilidades.
- Promoción pymes, mipymes y otros grupos vulnerables.
- Órgano rector. Atribuciones, responsabilidades.
- Organización administrativa del sistema. Funciones. Responsabilidades.
- Sistema de información de contrataciones y precios.
- Concesiones.
- Contratos de asociación público-privada.
- Fideicomisos.
- Transacciones electrónicas y virtuales.
- Atención administrativa de reclamos.
- Procedimientos legales.
- Veedurías y transparencia.
- Página web institucional del órgano rector.

- Control y sanciones.

A partir de la base legal propuesta, se deberán desarrollar aquellos instrumentos normativos que sean necesarios para una eficiente y eficaz operatividad del sistema en el ámbito de su competencia, entre ellos, los reglamentos, manuales e instructivos que se elaboren a tal efecto.

2.1.2. Elementos organizativos

El modelo organizativo del sistema de contrataciones se debe sustentar en una base metodológica moderna que aproveche el avance tecnológico existente hoy día y que incorpore las mejores prácticas internacionales vigentes. En este sentido, las principales características organizativas del sistema, entre otras, son:

1. Incorporación de las buenas prácticas del mercado y de los estándares internacionales en la gestión de contrataciones.
2. Completa trazabilidad de la contratación de bienes y servicios.
3. Gestión y respaldo con documentos estandarizados y expedientes electrónicos, que garanticen su transparencia, economía, racionalidad y eficiencia.
4. Integración mediante el registro único automatizado con los sistemas y subsistemas de la GFP, y de forma directa con los de presupuesto, contabilidad y bienes.
5. Centralización normativa y descentralización operativa; es decir, todo el desarrollo de normas, políticas de contrataciones, desarrollo de sistemas, unificación de la información, capacitación, asesoramiento, etc., se concentra en el ámbito del órgano rector; y la parte operativa, a la que le cabe la ejecución de las compras y contrataciones, es responsabilidad de las entidades a través de las unidades de compras o similares (descentralización operativa).

En este contexto, las atribuciones básicas y la estructura organizativa tipo del órgano rector del sistema de contrataciones debería ser, aproximadamente, tal como se expresa a continuación:

a) Atribuciones

- Definir las políticas de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.
- Diseñar e implantar el Catálogo de Bienes y Servicios de uso común, así como los catálogos de elementos comúnmente utilizados en las obras públicas.
- Establecer la metodología para preparar los planes anuales de compras y contrataciones de bienes y servicios por parte de las entidades públicas comprendidas en el ámbito de la ley.

- Diseñar e implantar las guías, instructivos y Manuales de Procedimientos Comunes para las compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.
- Capacitar y especializar a su personal y al personal de las unidades operativas de las entidades públicas en la organización y funcionamiento del sistema, así como en la gestión de compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.
- Organizar y mantener actualizado el Registro de Proveedores del Estado y mantener un registro especial de proveedores y consultores que hayan incumplido las normativas o el contrato, así como de las sanciones que se les hayan aplicado por violaciones a estos.

b) Estructura administrativa tipo

- Director/a General
- Unidades asesoras:
  - Departamento Jurídico
  - Departamento de Comunicaciones
- Unidades de apoyo:
  - Departamento de Planificación y Desarrollo
  - Departamento de Recursos Humanos
  - Departamento Administrativo-Financiero
  - Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones-TIC
- Unidades sustantivas:
  - Dirección de Políticas, Normas y Procedimientos
  - Dirección de Investigaciones y Reclamos
  - Dirección de Gestión del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas
  - Dirección de Servicios al Usuario
  - Dirección de Fomento y Desarrollo del Mercado Público

2.2. Principales Elementos Técnicos del Sistema

Los elementos técnicos del sistema que se describen a continuación son los directamente relacionados con la gestión financiera de las contrataciones públicas.

2.2.1. Registro Único de Proveedores (RUP)

La operación del Registro de Proveedores normalmente es responsabilidad del órgano rector de contrataciones. Este registro tiene como objetivo identificar a los provee-

dores y contratistas de la Administración Pública y dar seguimiento a su actividad y desenvolvimiento. A través del sistema de compras y contrataciones, se solicita el alta a los proveedores, se realiza el seguimiento de su relación con la Administración Pública, se los inhibe y se registran sanciones de acuerdo con las normas legales. Además, este sistema contiene información sobre datos de identificación, domicilios, responsables y contactos; rubros de provisión; capacidad económica, financiera y técnica; y antecedentes de incumplimientos y sanciones.

Es aconsejable igualmente que el Registro de Proveedores clasifique a los proveedores y/o contratistas de acuerdo con el tipo de actividad, como ser: a) Proveedor de bienes, clasificado por tipo de bienes ofertados; b) Proveedor de servicios, clasificado por tipo de servicios ofertados; c) Proveedor de servicios de consultoría, clasificado por tipo de consultoría ofertada; d) Contratista de obras, clasificado por tipo de obra ofertada.

No basta con el registro, es importante preguntarse cómo generar competencia; cómo incentivar a los proveedores a contratar con el Estado, a ser más partícipes de la gestión financiera pública, para lo cual, una de las bases fundamentales en los procesos de compras es la competitividad. En las compras estatales no siempre se logra una competitividad absoluta, ya sea porque quienes participan son los mismos proveedores que suelen competir o porque las empresas que cotizan no son la mejores del mercado; o simplemente porque los proveedores no tienen interés en cotizarle al Estado o, si lo hacen, los precios siempre son más altos que los del mercado en general para cubrir la mora en los pagos.

Esta desconfianza persistirá mientras el Estado, para resolver sus necesidades y adquirir lo que requiere, no comience a "conversar" con el mercado. Esta relación entre el Estado y los proveedores debe darse en un marco de reglas similares a las que rigen entre los proveedores y el sector privado, con los recaudos jurídicos de rigor, pero dentro de lo que son los usos y costumbres del mercado en general. Para esto, deben solicitarse los bienes y servicios de manera correcta, y considerando cómo se comercializan y se cotizan en el mercado; las condiciones deben ser acordes con las que este ofrece. No es una tarea exclusiva del Área de Compras, sino de todos los funcionarios de la institución que estén involucrados en la programación, el requerimiento, el abastecimiento, el seguimiento, la recepción y el uso.

Las principales ventajas y funciones de un registro de estas características son:

- Tener información centralizada en un solo registro.
- Obtener una sensible reducción en la burocracia para el proveedor evitando los costos de preparación de documentación en cada instancia licitatoria.
- Poseer toda la información de los proveedores del Estado: localización, contactos, constitución de las sociedades, estados financieros y objeto social.
- Tener un registro de antecedentes en cuanto al cumplimiento de contratos en los distintos organismos y en cuanto a sanciones.
- Tener un registro de representantes de empresas extranjeras.

- Posibilitar la calificación de proveedores de acuerdo con algún patrón que se determine (antecedentes de incumplimientos en los plazos de entrega, calidad y otros aspectos que se especifiquen).
- Permitir diferenciar a proveedores alcanzados por preferencias normativas dadas sus características, por ejemplo, de empresas de producción nacional, pymes, mipymes, empresas lideradas por mujeres, empresas informales de agricultura familiar, cooperativas formadas por emprendedores de bajos recursos con subsidios del Estado, etc.

El Registro de Proveedores y su código de identificación debe ser incorporado al SIGFP, ya que permite identificar sus acreencias y relaciona a estos con los pasivos y pagos del Estado.

2.2.2. Catálogo de bienes

Es el documento mediante el cual se establecen y unifican los criterios para la codificación, identificación y descripción del registro de los bienes y servicios del Estado; constituye un instrumento básico del Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones y deberá confeccionarse de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia. Este catálogo es conveniente que, en lo posible, esté armonizado con el clasificador presupuestal por objeto de gasto; se utilizará para formular los planes anuales de compras y para llevar a cabo los procesos de gestión de compras de bienes y servicios.

Así mismo, será requisito indispensable que el sistema cuente con un procedimiento de mantenimiento de dicho Catálogo, con opciones (menú) como las siguientes: i) Solicitar corrección de elementos del catálogo; ii) Solicitar inhabilitación de elementos; iii) Incluir nuevos elementos en el catálogo; iv) Inhabilitar elementos en el catálogo; y/o v) Buscar en el catálogo. Las solicitudes de catalogación se efectuarán desde las unidades ejecutoras, pero su aprobación corresponderá al órgano rector de contrataciones, quien será no solo responsable de administrar este Catálogo, sino también de mantenerlo siempre actualizado.

Al respecto, en muchos países (incluido Colombia) se utiliza el catálogo de la ONU (The United Nations Standard Products and Services Code – UNSPSC), el Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, que es una metodología uniforme de codificación para clasificar productos y servicios, fundamentada en un arreglo jerárquico y en una estructura lógica. Permite codificar productos y servicios de forma clara, ya que se basa en estándares acordados por la industria, los cuales facilitan el comercio entre empresas y Gobierno.

El UNSPSC es un sistema estándar de codificación de bienes y servicios, diseñado para fines comerciales de compras y adquisiciones. Es flexible, versátil, fácilmente adaptable a las necesidades locales y utilizado en catálogos electrónicos, motores de búsqueda y sistemas de aplicación de adquisiciones. Está compuesto por una clasificación de cinco niveles; no obstante, el último nivel, denominado “función de negocio”, no es muy utilizado. Los niveles jerárquicos comúnmente empleados son:

- SEGMENTO: agregación lógica de familias para propósitos analíticos;
- FAMILIA: grupo de familias de productos interrelacionados;
- CLASE: grupo de productos que comparten características comunes; y
- PRODUCTO: grupo de productos y servicios.

Para su codificación, generalmente se utilizan dos (2) dígitos para cada uno de dichos niveles, con lo cual el producto se identifica con un total de ocho (8) dígitos. Tiene una estructura lógica que organiza los segmentos de la siguiente forma:

- MATERIA PRIMA - Segmentos 10-15;
- EQUIPO INDUSTRIAL - Segmentos 20-27;
- COMPONENTES Y SUMINISTROS - Segmentos 30-41;
- PRODUCTOS DE USO FINAL - Segmentos 42-60;
- SERVICIOS - Segmentos 70-94
- TERRENOS, EDIFICIOS, ESTRUCTURAS Y VÍAS - Segmento 95.

2.2.3. Política de Contrataciones Públicas

Las contrataciones públicas, además de cumplir con su propósito de optimizar los costos del funcionamiento estatal, son una herramienta estratégica de impulso de políticas públicas con impacto en el ámbito económico, social y ambiental. En este sentido, estas contrataciones tienen que ver con las políticas públicas que se generan desde el Estado, tales como el desarrollo de la industria en general o determinados sectores de ella, la generación de empleo, el impulso a las pymes o minipymes, el desarrollo regional, el empoderamiento de la mujer, la inclusión social de los sectores de menos recursos y/o el cuidado del medioambiente. En síntesis, la política de contrataciones públicas, bien administrada, es un factor de desarrollo e inclusión.

Es por esto que las contrataciones públicas han dejado de ser solo un procedimiento de gestión para la obtención de los bienes, servicios y obras que requiere el Estado, para transformarse en un medio para el desarrollo de diversos sectores que, de una u otra manera, pueden aportar soluciones o mejoras respecto de los objetivos mencionados. Así, los países, a través de sus normas, han implementado preferencias en los procedimientos de contratación para determinados sectores, tales como las pequeñas y medianas empresas (pymes) o las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes); las empresas lideradas por mujeres; los microemprendimientos, como la agricultura familiar; y aquellas empresas que utilicen criterios de sustentabilidad en su producción o en sus productos.

Por otra parte, dentro de los cambios en las políticas de contrataciones tendentes a generar inclusión –en relación con la redistribución de la riqueza, la desconcentración de la economía y la generación de oportunidades empresariales y laborales–, se han iniciado trabajos importantes respecto del empoderamiento económico de la mujer.

Algunas mujeres empresarias encuentran obstáculos para acceder al mercado de la contratación pública, vinculados a impedimentos legales y otros aspectos que tienen que ver con lo sociocultural, especialmente en esta región latinoamericana; estas dificultades están siendo consideradas por algunos Estados para generar espacios de participación y limitar las brechas de género.

2.2.4. Plan Anual de Adquisiciones (PAA)

El PAA es un instrumento de planificación, en el cual la entidad pública programa las Compras y Contrataciones de una gestión fiscal, en función de su Programación de Operaciones Anual (POA), para el cumplimiento de sus objetivos y logro de metas. Por lo tanto, el PAA debe incluir la estructura presupuestal, la cual permite que, al momento del requerimiento o solicitud, se valide la asignación presupuestal. De esta manera, no será posible iniciar ningún proceso de contratación si no se cuenta con la disponibilidad o apropiación presupuestal debidamente programada.

El Plan Anual de Contrataciones es un instrumento fundamental para garantizar una operación eficiente en cualquier entidad y debe ser elaborado por las unidades institucionales de compra teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- Identificar los bienes de uso, bienes de consumo, servicios y obras que se demandan.
- Revisar los inventarios actualizados y las posibles disponibilidades de los bienes demandados, y tener en cuenta los consumos históricos.
- Considerar los cambios en planta de personal o actividades de la entidad.
- Controlar la obsolescencia de bienes con fecha de vencimiento o agotamiento de su vida útil.
- Renovar equipos cambiándolos por otros más eficientes o que generen ahorros. Evaluar renovaciones parciales con planificaciones plurianuales.
- Considerar eventos especiales programados para el ejercicio.
- Recurrir al mercado para el conocimiento de los precios y sus variables cambiarias e inflacionarias y para conocer de antemano disponibilidad y plazos de obtención.
- Realizar un cronograma de ejecución teniendo en cuenta el régimen de preferencias.
- Considerar servicios a contratar con terceros.
- Apuntar permanentemente a la reducción de costos operativos de la entidad.

El PAA debe elaborarse distribuido en períodos mensuales o trimestrales acordes con la programación de ejecución del presupuesto de gastos (compromisos y pagos) aprobada o con el presupuesto de caja autorizado, dado que una de las variables fundamentales del precio de adquisición es la seguridad del cumplimiento de las fechas de pago.

2.2.5. Gestión de Adquisiciones y Contrataciones

Seguidamente se detallan aspectos de la gestión de adquisiciones y contrataciones relacionados con la Gestión Financiera Pública.

2.2.5.1. Solicitud o requerimiento de bienes, obras y servicios y su registro

Constituye el documento de inicio del proceso de compras y contrataciones, y contiene el detalle del requerimiento de los bienes a adquirir y de los servicios u obras a ejecutar. Se realiza desde las áreas o unidades responsables de dicho proceso de compras y contrataciones, y debe estar debidamente justificada y aprobada por las instancias correspondientes, en concordancia con el Plan Anual de Compras y Contrataciones; se utilizará el catálogo de bienes, servicios y obras, lo cual permitirá efectuar los requerimientos de bienes con las denominaciones propias de cada bien.

Una vez aprobada esta solicitud de requerimiento de contratación, se requiere la Certificación de Disponibilidad Presupuestal (afectación preventiva) por parte de la unidad financiera, como prerrequisito legal para poder continuar con el proceso.

2.2.5.2. Contratación y su registro

La firma de conformidad de los contratos debe dar lugar al registro de los siguientes ítems:

- **(i)** Identificación del contrato;
- **(ii)** Partes contratantes, representación y domicilio;
- **(iii)** Objeto del contrato (bien, servicio, obra);
- **(iv)** Lugar donde se ejecutará el contrato (departamento, municipio, dirección);
- **(v)** Plazos (de ejecución: años, meses y días; fecha de inicio y fecha de finalización);
- **(vi)** Monto del contrato y forma de pago;
- **(vii)** Financiamiento (fuente, organismo financiador, monto en pesos, monto en moneda extranjera);
- **(viii)** Programación de pagos;
- **(ix)** Previsión de modificaciones;
- **(x)** Sanciones y multas previstas; y
- **(xi)** Garantías (recibidas, liberadas, ejecutadas).

Con la firma del contrato, se motiva el registro del gasto comprometido, por lo que se programa ejecutar durante el ejercicio presupuestario vigente.

2.2.6. Sistema de información sobre precios

La mayoría de las reformas de los sistemas de contrataciones ocurrieron en la última década del siglo pasado y comenzaron con desarrollos de páginas web institucionales –claramente Internet hizo factible la generación de facilidades para el acceso a la información–. De allí surgió la posibilidad de informar a la ciudadanía de los actos de gobierno en general y, poco a poco, esta se ha ido consolidando como una herramienta básica para brindar a la comunidad, en forma indistinta, el acceso a la información sobre la gestión pública, impulsando su transparencia. En el marco de dicha información se encuentra la referida a las adquisiciones y contrataciones.

Estos sitios web, entre muchos otros medios que proveen datos, se transformaron en un recurso muy valioso también para las entidades, ya que se establecieron sistemas de información de precios que permiten comparar lo que se paga por las compras o contratos en cada una de las instituciones. Para ello, debe haber una referencia exacta sobre el producto que se compra o contrata, lo que se soluciona con su precisa localización en el catálogo de identificación de bienes de uso común previamente aprobado y publicado.

Otra forma de encarar el tema es mediante el relevamiento y publicación de los precios testigo o de referencia de dichos bienes en el mercado, lo que se logra mediante el sistema de encuestas o mediante otros métodos que también permitan conocerlos y publicarlos. Esta información ayuda a conocer con cierta exactitud la magnitud de la compra antes de comenzar el procedimiento, así como a comparar ofertas, y facilita el control ciudadano.

2.2.7. Recepción conforme de bienes, obras y servicios y su registro

En el caso de adquisiciones, los proveedores entregan los bienes en forma directa a las áreas solicitantes o en los almacenes de la entidad, junto con la documentación soporte que detalla los elementos entregados. Cuando no es posible constatar en forma inmediata la correcta entrega, ya sea porque se encuentren en bultos cerrados que deben ser objeto de conteo o porque los bienes requieran una inspección especial o control de calidad, se procederá a recibir provisoriamente el material. El responsable de la recepción deberá identificar el pedido o contrato que da origen a esta para verificar que coincida con los bienes o servicios adquiridos y que sus características y calidad de ajusten a lo acordado. En caso de constatar irregularidades –faltantes, fallas, deterioros– se procederá al reclamo o devolución al proveedor. Realizada esta verificación, de conformidad, se recibirán en forma definitiva los bienes y se registrará automáticamente el devengado en base a las partidas asociadas a los bienes en el contrato o pedido.

En el caso de las obras, la unidad responsable de su inspección realiza la medición del avance de la obra (cubicaciones) y emite las estimaciones de avance conforme con la estructura definida y con la frecuencia determinada en el contrato. Emitida la medición, se procede a liquidar el avance de la obra mediante una estimación, de la cual se retiene el porcentaje que corresponda en concepto de amortización del anticipo; así mismo, se determinan, si existen, las sanciones que correspondan por el desvío de ejecución de la

obra. Las estimaciones de avance generan, una vez aprobadas, los registros correspondientes para el seguimiento de los contratos y registro del devengado.

En el caso de los servicios, la unidad responsable certifica el recibo a satisfacción de la prestación de estos, con base en lo cual se procede al registro del devengado.

2.2.8. Contratos plurianuales / contratos con vigencias futuras

Es una tradición republicana que la aprobación de los gastos públicos sea atribución del Poder Legislativo. Esa potestad normalmente se ejerce en forma anual mediante la aprobación de los respectivos presupuestos. Ahora bien, algunos tipos de gastos, como los proyectos y obras cuya ejecución abarca varios ejercicios, al momento de ser contratados comprometen asignaciones futuras. Es por ello que esta clase de gastos requiere autorizaciones especiales.

En algunos países, dichas autorizaciones son otorgadas exclusivamente por el Poder Legislativo, que con tales propósitos incluye en los presupuestos anuales un articulado específico para la aprobación de gastos plurianuales que detalla específicamente en qué casos estos se aprueban (proyectos, obras, concesiones, etc.).

En otros países existen instancias administrativas específicas autorizadas por las respectivas legislaturas, a las que se les asignan tales roles.

Cualquiera sea el método de aprobación de los gastos plurianuales, lo que el presupuesto de cada año debe autorizar es lo que se programa causar en dicho período.

2.3. Relaciones Básicas y Funcionalidades con Otros Sistemas de la GFP

Las siguientes son las principales relaciones funcionales del Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones con otros sistemas de la GFP:

a) Con el Sistema de Planeación:

Como producto de las actividades de planificación estratégica, surgen los planes operativos anuales institucionales y, con base en ellos y en la asignación presupuestaria anual, se formula el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) que debe contener las previsiones anuales del suministro de bienes, obras y servicios.

b) Con el Sistema de Presupuesto:

Con la programación, aprobación y distribución administrativa del presupuesto, nace la posibilidad de la ejecución y, por lo tanto, comienza el proceso de contratación y obtención de los bienes, servicios y obras planificados en las políticas de gobierno. En coordinación con el Sistema de Tesorería, se emite el Presupuesto Anual de Caja.

(i) En la etapa de programación, se estiman las apropiaciones o créditos presupuestales para las compras y contrataciones que se prevé realizar en el ejercicio fiscal, y durante las vigencias futuras, en los casos de los nuevos contratos que exceden el ejercicio fiscal.

(ii) En la etapa de distribución administrativa del presupuesto, se determinan y aprueban los montos máximos para los distintos conceptos que integran el del PAA.

(iii) En la etapa de ejecución, se programan las contrataciones y recepción de los bienes, obras y servicios, de acuerdo con el sistema de "programación de la ejecución del presupuesto" o el "Programa Anual de Caja".

c) Con el Sistema de Inversión Pública:

Los proyectos de inversión se incluyen en el plan de contrataciones/adquisiciones y se actualizan durante el ciclo de vida de estos; mediante el código BPIN se enlaza el sistema de contrataciones con el de inversión y se gestiona la contratación de proyectos y obras. Así mismo, mediante la interoperabilidad entre estos dos sistemas, se muestra la trazabilidad de cada proyecto y la transparencia en la contratación y en su ejecución.

d) Con el Sistema de Contabilidad Presupuestal:

En este sistema contable, se registra la programación y ejecución de los contratos de adquisición de bienes o servicios o ejecución de obras en los siguientes momentos de registro:

- Afectación Preventiva
- Compromiso
- Devengo/Causado

e) Con el Sistema de Bienes Fiscales

Al momento del recibo a satisfacción del objeto contratado (muebles, inmuebles o intangibles), en forma concordante con el devengo o causado de la transacción, se genera un alta en el Sistema de Bienes Fiscales (activos fijos o almacenes, según corresponda).

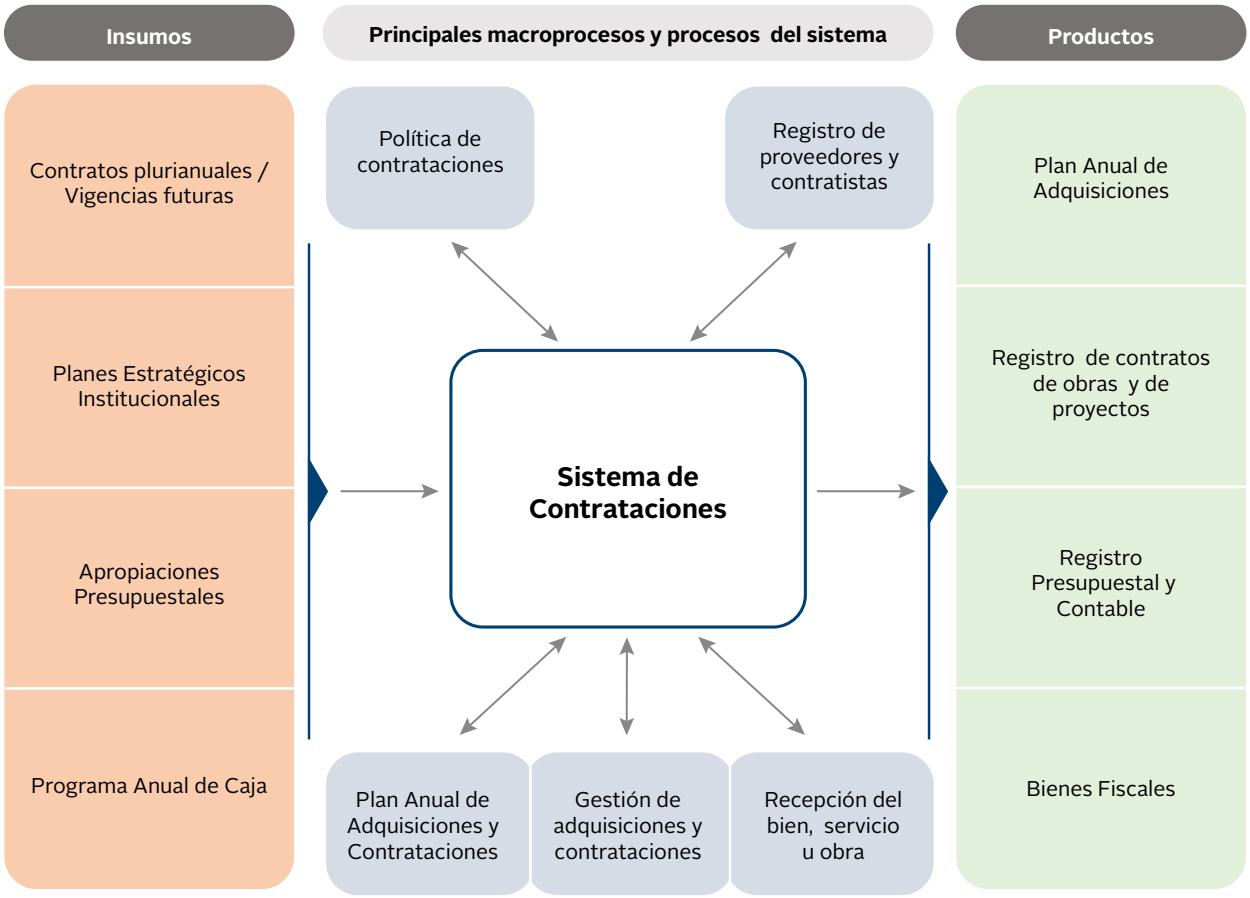
f) Con el Sistema de Contabilidad:

Una vez que se produce la causa del devengamiento o causación de las transacciones relacionadas con la adquisición de bienes, obras o servicios, se motiva su registro en el Sistema de Contabilidad. En un SIGFP debidamente integrado, este registro es automático a partir de la información registrada en la contabilidad presupuestal.

g) Con el Sistema de Tesorería:

En el marco del Plan Anual de Contratación (PAC), se deben programar las adquisiciones y contratos de tal forma que, para la fecha que se proyecten sus pagos, se cuente con la autorización y las disponibilidades necesarias para que estos se ejecuten en los plazos acordados. El cumplimiento de los pagos en el día acordado es un tema fundamental para la formación del precio de las contrataciones públicas.

El esquema que se muestra a continuación intenta presentar una versión simplificada de las relaciones funcionales mencionadas.



Fuente: Elaboración propia

3. El SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA DE CONTRATACIONES EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

Antes de analizar y explicar el Sistema de Contrataciones de Colombia, se requiere conocer la base jurídica que lo sustenta, la cual determina sus alcances, contenidos y terminología básica a utilizar. En este sentido, las principales fuentes jurídicas que se han identificado para los propósitos de este modelo conceptual son las siguientes:

NORMA LEGAL	CONTENIDO
Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Disposiciones Generales; Principios; Contrato estatal; Nulidad de los contratos, Responsabilidad contractual; Liquidación de los contratos; Control de la gestión contractual; Solución de las controversias contractuales; Disposiciones varias.
Ley 1150 de 2007	Incluyó medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y dictó otras medidas sobre la contratación con recursos públicos.
Decretos Nacionales 066 y 2474 de 2008	Reglamentan la Ley 1150 de 2007.
Ley 1474 de 2011	Incluyó medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y dictó otras disposiciones sobre la contratación con Recursos Públicos.
Decreto-Ley 4170 de 2011	Creó una unidad administrativa especial, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, como órgano rector del sistema de compras y contratación pública, y determinó su estructura, sus órganos superiores de dirección, sus objetivos y funciones.
Decreto 151 de 2013	Reglamenta el sistema de compras y contratación pública; e incluye, entre otros: conceptos básicos, objetivos y definiciones; el Plan Anual de Adquisiciones, el Registro Único de Proponentes; la publicidad; la estructura y documentos del proceso de contratación; selección y modalidades de contratación.
Decreto 1082 de 2015	Compila la normatividad expedida por el Gobierno Nacional para la cumplida ejecución de las leyes del Sector Administrativo de Planeación Nacional; y, entre otras, compila la normativa referida a contratación pública.
Lineamientos generales, guías, instructivos y manuales emitidos por el órgano rector	• Guía rápida para configurar la cuenta de la entidad estatal en el SECOP II, actualizada al 21 de agosto de 2019. • Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, emitida mediante circular externa número 12 de 5 de mayo de 2014. • Guía del Plan Anual de Adquisiciones, emitida mediante Circular Externa número 2 de 16 de agosto de 2013. • **Manual de contratación**, del 4 de octubre de 2019, Circular Externa número 9. • Manual para el uso de Datos Abiertos del SECOP, **en** plataforma de CCE, pestaña de guías y manuales.

3.2. Órgano Rector Responsable y Principales Funciones que Cumple

No obstante el actual ordenamiento legal, durante largos años se mantuvo ausente la organización de una estructura e institucionalidad que permitiera suplir las necesidades y carencias de un ordenamiento adecuado del sistema. Recién a partir del documento

"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", se reconoció la necesidad de tener un órgano central o rector de contrataciones públicas responsable de orientar, promover, articular, implementar y hacer el seguimiento de las políticas de la actividad estatal, que simultáneamente proporcionara instrumentos gerenciales en dicha actividad y, consecuentemente, redundara en la mitigación del riesgo de corrupción en la utilización de los recursos públicos.

De allí surgió el Decreto-Ley 4170 de 2011 por el cual se creó dicho órgano rector, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE), una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al **Departamento Nacional de Planeación** (DNP).

En su calidad de ente central, esta ANCP-CCE tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y promover el uso de herramientas orientadas a la debida organización y articulación de los procesos de compras y contratación pública, así como de los responsables de dichos procesos, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto-Ley 4170 de 2011, las funciones de la ANCP son:

1. Proponer al Gobierno Nacional las políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado y criterios de racionalización normativa, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, la transparencia y la competitividad de este, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.
3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.
4. Hacer estudios, diagnósticos y estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.
5. **Atender** consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.
6. Brindar apoyo al Gobierno Nacional en la negociación internacional en materia de compras y contratación pública.

7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de los que trata el artículo 2.º de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto.

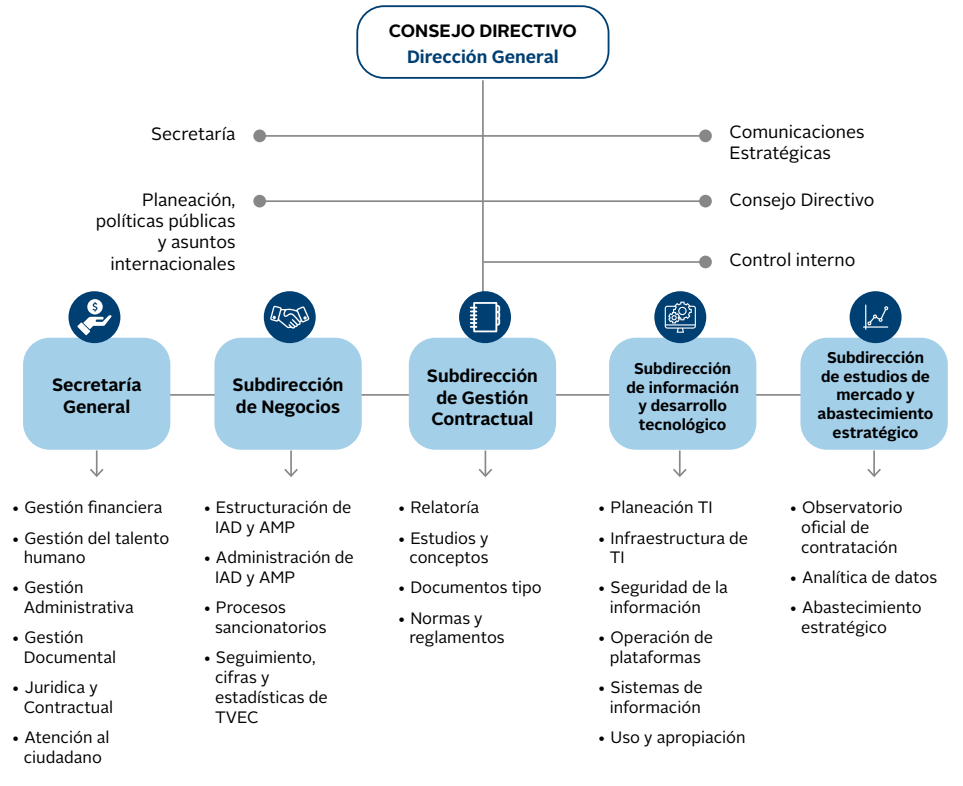
8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.

9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales.

10. Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y promover y adelantar, con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se lo permita, la capacitación que considere necesaria, a fin de orientar a los partícipes en el proceso contractual.

11. Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.

Seguidamente, se muestra el organigrama básico de la estructura administrativa actual de la ANCP.



En el marco de la estructura administrativa exhibida, seguidamente se describen los principales roles de cada una de sus grandes divisiones.

- **Consejo Directivo:** tiene las funciones propias de estos órganos de dirección de acuerdo con lo establecido en la ley, por lo cual está encargado de formular la política y estrategia general de Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con la propuesta que haga el Director General, y de aprobar la política general de las herramientas e instrumentos para que la compra pública como actividad estratégica del Estado cumpla con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de las entidades Estatales.
- **Dirección General:** es responsable de formular y ejecutar la política del Sistema de Compra Pública orientada a obtener el mayor valor por el dinero público, buscando competencia, utilizando de forma eficaz y eficiente los procesos e instrumentos, llevando a cabo los procesos de acuerdo con la escala y el alcance de la contratación, tomando decisiones de forma transparente y respondiendo por ellas ("Perfil del Director General", Decreto 815 del 14 de mayo de 2019).
- **Secretaría General:** está a cargo de la gestión financiera, contable, administrativa, legal y de recursos humanos de Colombia Compra Eficiente (Resolución 1832 de 2019).
- **Subdirección de Negocios:** se ocupa de adelantar estudios de mercado, agregar la demanda de las entidades estatales y ofrecer a los partícipes de la compra pública información de calidad sobre el Sistema de Compra Pública (Resolución 1826 de 2019).
- **Subdirección de Gestión Contractual:** tiene la atribución de promover instrumentos jurídicos para orientar a los partícipes, facilitar el proceso de compra y contratación, apoyar la estructuración legal para consolidar el Sistema buscando el mayor valor por dinero en la compra pública y atender las consultas de los partícipes sobre el Sistema (Resolución 1851 de 2019).
- **Subdirección de Información y Desarrollo Tecnológico:** está encargada de estructurar, implementar, mantener y operar las plataformas tecnológicas para la compra pública y de ofrecer herramientas para que los partícipes de la compra pública tengan información oportuna y de calidad para buscar el mayor valor por dinero en la compra pública (Resolución 1858 de 2019).
- **Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico:** su tarea es generar los lineamientos e insumos estratégicos para cada una de las áreas misionales de la entidad, con base en metodologías de abastecimiento estratégico, monitoreo de mercados, proyectos de innovación y programas de analítica de datos, que le permitan a la Agencia multiplicar el impacto de las políticas públicas adoptadas en el mercado de compra pública y contratación estatal (Decreto 1823 del 7 de octubre de 2019).

3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra el Sistema

Al igual que en el caso del punto anterior, en este acápite solo se enunciarán los elementos del sistema que de alguna forma se relacionan directamente con el Sistema de Gestión Financiera Pública. En virtud de ello y al igual que en los casos anteriores, no se detallarán procesos relacionados con estudios previos a licitaciones, procedimiento de selección de contratistas, modalidades de selección de contratistas y con los temas legales.

En el marco de la limitación anterior, se identifican los siguientes elementos.

3.3.1. Registro Único de Proponentes

En Colombia, por regla general, para contratar con el Estado es necesario estar inscrito en el Registro Único de Proponentes (RUP) que llevan las cámaras de comercio (numeral 6.1, artículo 6.º de la Ley 1150 de 2007) y donde se muestra la experiencia y la capacidad jurídica, financiera y organizacional. Las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia e interesadas en participar en procesos de contratación convocados por las entidades estatales deben estar inscritas en el RUP, salvo las excepciones previstas de forma taxativa en la ley (art. 8.º Decreto 1510 de 2013).

Las cámaras de comercio tienen un mecanismo de interoperabilidad con el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, SECOP, para el registro de la información que ordena la normativa (artículos, 13 y 14 del Decreto 1510 de 2013). Así mismo, las entidades estatales pueden acceder en línea y de forma gratuita a la información inscrita en el RUP.

3.3.2. Plan Anual de Adquisiciones (PAA)

El Plan Anual de Adquisiciones se elabora siguiendo los lineamientos definidos en la normativa vigente, así como la guía emitida por Colombia Compra Eficiente, y contiene la siguiente información:

1. Identificación del bien, obra o servicio, de conformidad con el Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas.
2. Descripción del bien, obra o servicio a adquirir que servirá de guía para la elaboración del objeto del contrato.
3. La fecha estimada de inicio del proceso de contratación, con la cual el Comité de Contratación determinará el plazo máximo que tiene el área para someter el asunto a evaluación del Comité.
4. La duración estimada del contrato o convenio.
5. La modalidad de selección.

6. La fuente de los recursos teniendo en cuenta tanto los recursos de la Nación como los propios.
7. Valor estimado del contrato o convenio.
8. Valor a ejecutar en la vigencia.
9. Valor a ejecutar con vigencias futuras.
10. Datos de contacto del responsable de la contratación.

El detalle gráfico de los datos es como se muestra a continuación:

Código UNSPSC	Descripción	Fecha estimada inicio proceso selección	Duración estimada de contrato	Modalidad de selección	Fuente de recursos	Valor estimado contrato	Valor estimado vigencia actual	¿Requiere vigencias futuras?	Estado de la solicitud vigencias futuras

La elaboración del Plan Anual de Adquisiciones permite identificar, registrar, programar y divulgar las necesidades de cada entidad. Este debe ser publicado en la página web y en el SECOP, a más tardar el 31 de enero de cada año.

3.3.3. Clasificador de Bienes y Servicios

Mediante el clasificador o catálogo se describe, identifica, clasifica y asigna un código a cada uno de los bienes y servicios. Además, este se utiliza para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones, las solicitudes de compras de bienes y servicios, el manejo de almacenes, el inventario de activos fijos y para comparar los precios de adquisición o contratación; al respecto, se debe prever una actualización permanente.

En materia de contrataciones se está utilizando el mencionado Catálogo o Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC), clasificador que fue adoptado mediante el Decreto 1510 del 2013 que reglamenta la Ley de Compras. La versión implementada en Colombia es la V.14.080, traducida al español.

3.3.4. Ciclo/etapas de la contratación pública relacionados con la GFP

Solicitud y expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP)

Es el requerimiento escrito que presenta el área interesada, al cual se debe adjuntar el formato dispuesto para solicitar el certificado de disponibilidad y los documentos soporte antes mencionados: estudio de mercado, análisis de sector, estudios previos, pliego de condiciones preliminar. Corresponde a las áreas administrativas gestionarla ante las áreas de presupuesto, a través del Sistema SIIF Nación, para lo cual el funcionario responsable de adquisiciones, en este caso, debe crearla en el sistema y, al guardarla, se genera el número consecutivo de la solicitud, que queda en estado “Generada”.

Contrato y registro presupuestal del compromiso (RPC)

El documento de acuerdo se eleva a escrito y se perfecciona con la firma por parte del ordenador del gasto de la entidad pública, y por parte del Contratista, por medio del representante legal, o su delegado o apoderado, si se trata de persona jurídica, o por la persona natural que demuestre la capacidad para obligarse.

Dado que el proceso de contratación se efectúa a través del SECOP II, deben registrarse los controles que correspondan, con el fin de evitar que el contrato inicie su ejecución sin la expedición del respectivo RPC.

Los requisitos para la ejecución del contrato son: (i) Constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento; (ii) Expedición del registro presupuestal; (iii) Acta de inicio (en el caso de haberse convenido). Una vez agotados los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, se remitirá a el/los supervisor/es o interventor designado una copia del contrato y las funciones que desempeñará durante su ejecución.

Modificaciones contractuales: constituyen reformas o ajustes que se realizan a un contrato durante su ejecución y son requeridas por el supervisor del contrato o a solicitud del contratista, mediante escrito y dirigidas al ordenador del gasto en el cual se indiquen de manera clara y precisa las razones o fundamentos que dan origen a estas; se debe verificar que las modificaciones requeridas no alteren la esencia del Contrato ni sean fruto de un incumplimiento por parte del Contratista. Las modificaciones al Contrato pueden ser de los siguientes tipos: adición, prórroga, cesión, suspensión y modificación aclaratoria.

Recepción de conformidad del objeto del contrato y registro presupuestal de la obligación

Una vez recibidos de conformidad los bienes, obras o servicios contratados por un funcionario autorizado para ello, se debe conformar el remito presentado por el proveedor o contratista (o conformar copia de la factura correspondiente), registrar la “obligación” en la contabilidad presupuestal y el asiento contable que corresponda, y dar el alta al objeto de la contratación. En un sistema debidamente integrado, todas estas operaciones ocurren simultáneamente a partir del hecho de la recepción conforme del bien o servicio.

Liquidación del contrato

Una vez concluido el Contrato, las partes cruzan cuentas respecto a sus obligaciones. Los contratos deben ser liquidados en los siguientes eventos: a) Terminación del plazo de ejecución; b) Modificación unilateral: si la modificación altera el valor del contrato en más de 20% y el Contratista renuncia a continuar su ejecución; c) Declaratoria de caducidad; e) Nulidad absoluta, derivada de contratos que se celebren con personas que incurran en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; contratos que se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal; contratos respecto de los cuales se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.

Las liquidaciones de los contratos suscritos por la entidad pública se adelantarán de la siguiente manera:

a) Por mutuo acuerdo, dentro del plazo pactado en el contrato; y, si no se pactó ninguno, dentro de los cuatro (4) meses posteriores al vencimiento del plazo de ejecución contractual, o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación.

b) Liquidación unilateral: cuando el Contratista no se presente a la liquidación por mutuo acuerdo, previa convocatoria que le haga la entidad a través del Supervisor, o cuando las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad pública tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes con base en el proyecto de liquidación que elabore y presente el Supervisor.

Vigencias futuras y plurianualidad (contratos plurianuales)

El tema de las vigencias futuras está asociado a los conceptos de Marco Fiscal y Marco de Gasto de Mediano Plazo, con base en los cuales se proyecta y gestiona un programa macroeconómico plurianual que respalda un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) que incluye los proyectos de inversión considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este sentido, en el momento de solicitarse el CDP, se debe solicitar también al CONFIS o a la Dirección General del Presupuesto Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), como delegataria del primero, la autorización para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Cuando se trate de proyectos de inversión, requieren además, el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ser declarados de importancia estratégica por el CONPES, declaratoria que necesita aval fiscal del CONFIS, en el que se valida la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Derivado de ello, la DGPN del MHCP incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias a tal fin.

3.3.5. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)

El Sistema Electrónico para la Contratación Pública cuenta con tres plataformas: el SECOP I, el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

El SECOP I es la plataforma en la cual las entidades estatales publican los documentos del proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las entidades estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación, los cuales pueden ser consultados por cualquier persona en internet.

El SECOP II es una plataforma transaccional que permite a las entidades estatales hacer la totalidad del proceso de contratación en línea, desde la planeación hasta la gestión y liquidación del contrato; y a los proveedores, enviar su oferta y observaciones, la presentación de las ofertas y la firma de los contratos. Se trata del sistema portugués VORTAL adquirido mediante licitación pública, plataforma que entró en producción en

marzo de 2015 y cerró su primer año de funcionamiento con 98 entidades estatales registradas. Dicho sistema permite a las entidades públicas realizar las contrataciones en línea y está implementado y ampliamente probado en varios países europeos. En Colombia, es utilizado en forma homogénea por gran parte de las entidades de la Administración Nacional (el órgano rector emitió las circulares externas 001 de 2019 y 001 de 2020 en las cuales lista las entidades que obligatoriamente deben usar el SECOP, con lo cual, a la fecha, 4872 entidades están inscritas en dicha plataforma) y desde hace varios años está previsto el desarrollo de interfaces con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). La visión es que el proceso de solicitud, la compra, la generación del compromiso presupuestal y la recepción de los bienes con la imputación del correspondiente devengado o causación se realicen a través del SECOP, generando la información presupuestal y contable a través de interoperabilidad con el SIIF. Sin embargo, ni el proceso de solicitud, ni la interoperación, ni el seguimiento de contratos han podido completarse.

Así mismo, se cuenta con una "tienda virtual" (*coupa supplier*), administrada por la ANCP-CCE, que se utiliza para gestionar acuerdos marco de bienes y servicios que se pueden estandarizar y publicar en este sistema; son licitaciones públicas en nombre del Estado en donde se define el catálogo de bienes, la lista corta de proveedores y el precio estimado. Las entidades deben realizar sus compras utilizando los proveedores seleccionados, y estos pueden realizar, a través de este portal, las siguientes actividades: recibir órdenes de compra; enviar facturas; consultar el catálogo del acuerdo marco (solo si el contrato lo especifica); realizar la cotización.

En lo referente a la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) las entidades estatales pueden realizar compras de bienes y servicios en ejecución de los acuerdos marco de precios y demás mecanismos previstos.

3.3.6. Control

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 3.º del artículo 66 de la Ley 80 de 1993, la entidad pública debe invitar a personas y organizaciones interesadas en hacer control social a los procesos de contratación que se adelanten, en cualquiera de sus fases o etapas, a presentar las recomendaciones que consideren convenientes, intervenir en las audiencias y consultar los documentos del proceso en el SECOP.

A este propósito, el órgano rector (ANCP-CCE), a través de diferentes documentos del proceso de selección, tales como pliegos de condiciones y actos administrativos de apertura, convoca públicamente a las veedurías ciudadanas para que puedan desarrollar su actividad durante las etapas precontractual, contractual y poscontractual. También, para que, conforme a la ley, en caso de estar interesadas realicen el control social a los procesos de selección, formulen las recomendaciones escritas que a su juicio sean necesarias para la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios, e intervengan en todas las audiencias realizadas durante el proceso de selección, en las etapas precontractual, contractual y poscontractual.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE) anualmente revisa que la información del registro coincida con los documentos del proceso publicados. Una vez terminado el proceso, ANCP-CCE solicita a las entidades estatales que corrijan la información del registro que no coincida con la de los documentos y, además, comparte esta información con la Procuraduría General del República. Adicionalmente, CCE envía todos los meses a los secretarios generales de 240 entidades públicas (cabezas de sector en el nivel nacional y algunas adscritas, algunos departamentos y capitales de departamento) un reporte sobre su actividad en el SECOP para que revisen la calidad de la información.

Así mismo, la Contraloría General de la República (CGR) realiza el control fiscal, de acuerdo con el siguiente ordenamiento de la Constitución Política:

> *"Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado".*

De igual forma, en toda entidad pública existe la Unidad u Oficina de Control Interno, creada por el Decreto Nacional 1826 de 1994, atendiendo lo ordenado por la Ley 87 de 1993, cuyo artículo 9 expresa:

> *"**Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno**. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.*
>
> ***Parágrafo**. - Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad".*

3.3.7. Transparencia

En cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, Colombia Compra Eficiente ha puesto a disposición de la ciudadanía la página web del SECOP-II, la cual contiene la pestaña "Transparencia y Acceso a la Información Pública", en la cual se pueden consultar: a) Canales de atención; b) Información de interés; estructura orgánica, misión y visión; c) Normativa; d)

Presupuesto y estados financieros; e) Plan estratégico y mapa de procesos; f) Informes de control de CGR y Congreso de la República; g) informes de contratación y ejecución contractual; h) Servicios SECOP y tienda virtual; i) Registro de activos de información e información clasificada reservada; j) Seguimientos a las consultas y ABC para solicitar información pública; k) Acceso a la web: formatos publicaciones influyentes; l) *Habeas data*: seguridad de la información y políticas de seguridad y privacidad de la información; m) Entes de vigilancia y control: CGR y Procuraduría; n) Informe de evaluación y auditoría, control interno.

La información del SECOP II, en calidad de "tienda virtual", está en línea, contiene la información de la adquisición y se encuentra disponible al público. Por lo tanto, en SECOP II se puede consultar la información sobre los datos de lo comprado, el valor de los contratos y el adjudicatario de estos.

La ANCP-CCE privilegia las herramientas de *e-procurement* del Sistema de Compra Pública en su Gestión Contractual. En consecuencia, la ANCP-CCE informará y notificará las decisiones que tome en la Gestión Contractual a través del SECOP en cualquiera de sus aplicativos. Los usuarios inscritos en el Directorio de Proveedores del SECOP II con el registro electrónico aceptan la notificación electrónica de las decisiones relacionadas con sus procesos de contratación.

3.4. Entidades que Intervienen Actualmente en la Gestión del Sistema

En la ejecución del Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones Públicas intervienen en forma preponderante:

- La entidad central Colombia Compra Eficiente, quien realiza la dirección, coordinación y supervisión, con base en lo cual imparte lineamientos, normas, presta asesoría y capacitación y ejerce una vigilancia y supervisión de los procesos de compras y contrataciones públicas; además, este órgano rector provee las herramientas correspondientes, tales como lineamientos, guías, instructivos y manuales, el registro de proveedores, el catálogo de bienes y servicios y la plataforma tecnológica de compras.
- Los ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, establecimientos públicos, empresas comerciales y sociedades de economía mixta del orden nacional, en su calidad de responsables de la gestión operativa que comprende las actividades de planeación, ejecución, control y evaluación interna (conviene aclarar, sin embargo, que ni todas las entidades descentralizadas del nivel nacional ni todo el universo de entes territoriales están gestionando sus compras y contrataciones a través del SECOP).
- Los organismos de control del nivel nacional, como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; así como otros órganos de control del nivel territorial, como son las contralorías territoriales, las personerías y las veedurías, instituciones todas que tienen acceso al seguimiento

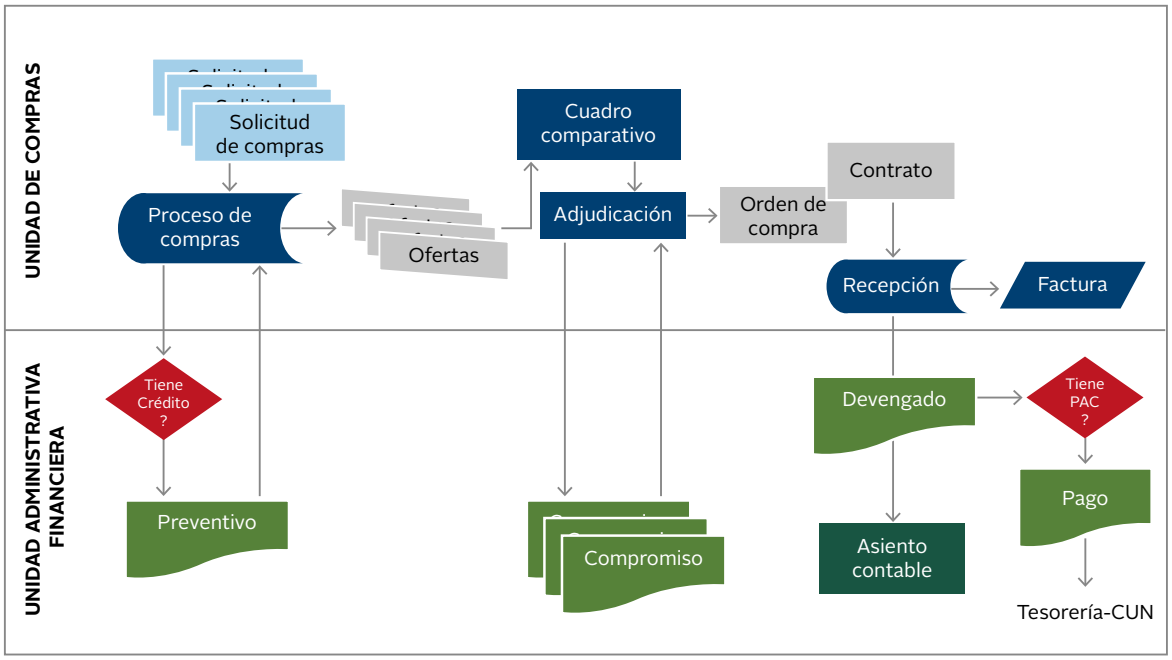
y evaluación y que, en términos informáticos, pueden acceder a todo tipo de información con el perfil de consulta, sin permiso para modificar ningún tipo de información.

3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema de Contrataciones

Los principales productos que genera el Sistema de Contrataciones Públicas relacionados con la Gestión Financiera Pública son:

1. **Plan Anual de Adquisiciones (PAA):** Con base en el plan estratégico institucional, directrices, necesidades y presupuesto aprobado, el Área de Planeación, en coordinación con la Dirección Administrativa, elabora dicho PAA, el cual es aprobado por la Secretaría General del respectivo ministerio.
2. **Solicitud de vigencias futuras aprobada:** Mediante un oficio de solicitud de autorización de cupo de vigencia futura, suscrito por el jefe del órgano o el jefe de la Oficina Asesora de Planeación o el jefe financiero, se tramita, ante el CONFI o la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda, dicha autorización, la cual se caracteriza por que la obligación a adquirir inicia su ejecución con presupuesto de la vigencia en curso.
3. **Solicitud de requisición de bienes, obras y servicios aprobada:** La unidad interesada que requiere la contratación de los bienes, obras y/o servicios elabora la correspondiente solicitud y adjunta los documentos exigidos como soporte (tales como estudio de mercado, estudios previos, formato de solicitud del CDP, entre otros); una vez revisada y validada, es aprobada por la Secretaría General de la entidad pública.
4. **Contrato, convenio u orden de compra:** Una vez cumplido el proceso de selección que decide la adjudicación, la Dirección Administrativa genera el convenio, contrato u orden de compra, según corresponda, que se somete a consideración y se perfecciona con la debida firma por el proveedor/contratista y por el ordenador del gasto, quienes constituyen las partes.
5. **Recibo a satisfacción del objeto contratado:** Con base en la documentación requerida, los bienes se reciben por el almacén; si ingresan a través de otra dependencia, el supervisor del contrato deberá participar en su recepción. Cada entidad tiene su propio sistema de registro e información de bienes, que le permite mantener actualizados los inventarios de la entidad.

Procesos de compras



Fuente: Elaboración propia

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Las principales fortalezas del Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones se concentran fundamentalmente en el aspecto institucional, en el cual el país ha hecho grandes progresos en los últimos años, particularmente desde la creación y puesta en marcha de CCE, ente central de las contrataciones públicas. Este hecho ha tenido un gran impacto en la dinámica del Sistema y en las mejoras en la eficiencia y la transparencia con las que se realizan las contrataciones públicas en el país. En particular se identifican así:

a) El SECOP está implantado y probado ampliamente en varios países europeos, como Reino Unido, Dinamarca, España, entre otros. A lo largo del tiempo, este ha evolucionado desde un sistema de información hacia un sistema transaccional que permite la gestión en línea de todo el ciclo de la contratación pública, lo cual mejora en forma significativa la eficiencia y la transparencia del sistema.

b) Las autoridades vienen trabajando para interconectar el SECOP con el SIIF, específicamente en lo relacionado con los momentos del gasto y su imputación presupuestal y contable; sin embargo, se requiere impulsar su avance.

c) Las autoridades y funcionarios reconocen las debilidades de la situación actual en materia de integración para la generación de información, tanto desde el punto de vista conceptual como tecnológico (Documento CONPES 4008 de octubre de 2020).

d) Existe una cultura generalizada de mejoramiento continuo como resultado de la aplicación en rigor del Manual Estándar de Control Interno (MECI).

e) Se cuenta con apertura y disposición a la adopción de las mejores prácticas internacionales.

4.2. Debilidades

4.2.1. No existe aún interoperación entre el SECOP y el SIIF

Aunque se está avanzando en esta dirección, su ausencia genera duplicidad de esfuerzos y riesgos en la calidad, certeza y oportunidad de la información, ya que limita la trazabilidad y control de las transacciones financieras.[2]

4.2.2. No existe interoperabilidad entre el SECOP y los sistemas de información de inversión pública

Como consecuencia de esta falta de integración, no se envía información al sistema de inversión pública sobre los avances de los contratos relacionados con proyectos.

4.2.3. Falta de integración del UNSPSC con el Clasificador presupuestal por objeto del gasto

En la actualidad el Catálogo de Bienes identificado como UNSPSC, puesto en vigencia por la ANCP, no forma parte de los registros presupuestales. Este vacío afecta la articulación entre el SIGFP y el SECOP.

4.2.4. Falta de integración del PAA con el presupuesto

El Plan Anual de Adquisiciones no incluye datos sobre imputación presupuestal ni referencias que apoyen la programación de la ejecución presupuestal.

2 BIRF-AIF, diciembre 2020.

4.2.5. No se cuenta con documentos estandarizados para la contratación

Aunque se está trabajando en dichos documentos, algunos aún no están en aplicación, lo cual conlleva riesgos por la falta de homogeneidad de la información, teniendo en cuenta que las entidades gestionan parte del proceso en sus propios sistemas o *software*.

4.2.6. Se requiere mayor información de los contratos

El registro de los datos o ficha del contrato, el detalle de los datos de su ejecución (física y financiera), el seguimiento de las garantías, liquidación de los pagos, modificaciones o ajustes al contrato en caso de presentarse, y la liquidación o cierre del contrato, es información de suma importancia para el SIGFP; sin embargo, en el SECOP dicha información es bastante escasa.

4.2.7. Es preciso ampliar el SECOP

El Plan Anual de Adquisiciones, la solicitud y el seguimiento de contratos no se están gestionando a través del SECOP, sino mediante sistemas internos. En el SECOP se gestiona solamente el proceso de selección; la solicitud y los documentos soporte que se anexan (estudios previos, pliegos, etc.) se gestionan manualmente o en sistemas propios y, una vez aprobados, se hace la publicación y/o convocatoria en el SECOP, dando así inicio al proceso de selección en esta plataforma.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Mejorar la integración del SIIF y el SECOP

Una meta a alcanzar es la interoperación con el SIIF utilizando los momentos de registro de las contrataciones. Para ello se requiere que, a partir de la información incluida en la plataforma SECOP II, se generen automáticamente los registros presupuestales y contables en el SIIF (SUGIFP), a saber: i) la disponibilidad o CDP al aprobarse la solicitud; ii) el registro presupuestal (RP) al perfeccionarse el contrato o compromiso; y iii) la causación o devengado al momento de la entrega o recibo a satisfacción de los bienes.

4.3.2. Mejorar la integración con el Sistema de Inversión Pública

También es preciso que el SECOP interopere con el sistema de inversión pública, para que desde este último sistema se puedan monitorear los avances de los proyectos, la información sea consistente y se vincule el cierre del contrato de obra con los activos fijos del proyecto (incluyendo tanto obras como bienes adquiridos mediante los proyectos de inversión).

4.3.3. Articular el catálogo de bienes y servicios UNSPSC con el clasificador por objeto de gasto

Esta articulación se deberá realizar a través de una matriz que relacione cada ítem del catálogo con cada uno de los rubros del objeto del gasto. Cabe señalar que lo que aquí se plantea no es incluir el catálogo de bienes como parte integrante del clasificador –tal como ocurre en la actualidad con la Clasificación Central de Producto–, sino generar una relación entre ambos que permita que las afectaciones presupuestales correspondientes a la adquisición de bienes y servicios se realicen automáticamente a partir de las diferentes etapas del proceso de contrataciones.

4.3.4. Fortalecer el Plan Anual de Adquisiciones (PAA)

Es necesario estandarizar el formato de carga e incluir campos referidos a la imputación presupuestaria, tales como los siguientes:

- Programa y su descripción;
- Fuente de financiamiento;
- Objeto de gasto;
- Código BPIN e Importe;
- Fechas estimadas (de inicio del proceso de adquisición, de adjudicación, y de recepción).

Con la inclusión de estos cambios, el PAA se vincula a la Solicitud de Compra, ya que contiene la estructura presupuestaria y es indispensable para que se puedan efectuar los registros automáticos mediante las interfaces entre el Portal Transaccional y el SIIF; así mismo, la incorporación de las fechas estimadas apoya y armoniza con la programación de la ejecución presupuestal y con la Programación Anual de Caja (PAC).

4.3.5. Estandarizar los formatos

Para mejorar la información que genera el sistema, es preciso establecer a la mayor brevedad posible formatos únicos estandarizados para realizar los actos administrativos que forman parte del expediente de contratación pública. A modo de ejemplo, se requiere estandarizar, entre otros:

- El PAA, ya comentado;
- Requerimiento de bienes y servicios;
- Invitación a presentar ofertas;
- Convocatoria;
- Adjudicación;
- Orden de compra;

- Contratos. Forma y contenido básico;
- Recepción provisoria de bienes, obras y servicios;
- Recepción definitiva de bienes, obras y servicios.

4.3.6. Mejorar la información del registro de los contratos

El registro de contratos debería proporcionar información detallada sobre cada uno ellos, sean estos de bienes, obras o servicios. Entre otros temas, debería informar sobre los siguientes:

- Objeto del contrato;
- Ubicación del objeto del contrato (país, departamento, municipio, dirección);
- Plazos (de ejecución: años, meses y días; fecha de inicio y fecha de finalización);
- Imputación presupuestal;
- Monto del contrato y forma de pago;
- Plan de pagos (número, fecha, concepto, monto en pesos, monto en moneda extranjera);
- Financiamiento (fuente, organismo financiador, monto en pesos, monto en moneda extranjera);
- Valores físicos de ítems contratados, ítems recibidos, ítems pendientes de entrega;
- Órdenes de pago, ejecución de pagos (fecha, documento respaldo, monto en pesos, monto en moneda extranjera);
- Sanciones y multas;
- Garantías (recibidas, liberadas, ejecutadas).

Así mismo, se deberían diseñar y proponer las bases para un registro de contratos de obra y otro de obras o proyectos. En el caso de registro de contratos de obras, especialmente las plurianuales, además de la información referida, este debería contener campos tales como identificación, aprobación vigencia futura, ubicación, anticipos, recepción parcial, ejecución física y financiera, recepción final de obra, etc.).

El registro de obras y proyectos consolidará información de los respectivos contratos y de su ejecución.

Estos registros deberían ser llevados por las entidades ejecutoras y se integrarán, en lo que corresponda, con los sistemas de contrataciones, contabilidad presupuestal, proyectos, contabilidad y tesorería.

4.3.7. Gestionar en el SECOP el proceso completo de gestión de contrataciones

A través de este sistema, se deberá gestionar el PAA y sus actualizaciones, la solicitud, la contratación, los registros presupuestales y contables y el seguimiento de contratos. Si se fortalece el SECOP en este sentido, no habrá razón para que las entidades opten por sistemas propios.

XI

SISTEMA DE BIENES FISCALES

Activos Fijos y Existencias

Tabla de contenido

XI

1. ASPECTOS GENERALES 757

1.1. Definición del Sistema de Bienes Fiscales 759

1.2. Objetivos del Sistema 760

1.2.1. Objetivo general. 760

1.2.2. Objetivos específicos 760

1.3. Relevancia del Sistema 761

1.3.1. Para la Hacienda Pública 761

1.3.2. En el control y protección patrimonial 761

1.3.3. En la programación de actividades 761

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE BIENES FISCALES 762

2.1. Elementos Normativos y Organizativos 762

2.1.1. Elementos Normativos. 762

2.1.2. Elementos organizativos 763

2.2. Elementos Técnicos del Sistema 768

2.2.1. Elementos técnicos comunes a ambos subsistemas 768

2.2.2. Elementos técnicos propios del Subsistema de Activos Fijos 770

2.2.3. Principales elementos técnicos del subsistema de Existencias / Almacenes 770

2.3. Relaciones Funcionales con Otros Sistemas 771

3. EL SISTEMA DE BIENES FISCALES EN COLOMBIA 773

3.1. Base Jurídica 773

3.2. Organización Administrativa. 776

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema 777

3.3.1. Catalogación de los bienes 778

3.3.2. Catálogo General de Cuentas 778

3.3.3. Inventarios 781
3.3.4. Bienes de uso público e históricos y culturales 781
3.3.5. Cuentas de orden relacionadas con los bienes 782
3.4. Sistemas de Información Vigentes 782
3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema 783
3.5.1. Bienes recibidos y almacenados 783
3.5.2. Ingreso de bienes adquiridos 784
3.5.3. Bienes entregados al servicio 784
3.5.4. Traslados o reintegros de bienes. 784
3.5.5. Inventarios físicos de bienes 784
3.5.6. Baja de bienes 785
3.5.7. Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora 785
3.5.8. Conciliación de movimientos de almacén 785
3.6. Administración de Bienes Incautados/Decomisados 786

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 787

4.1. Fortalezas 787
4.2. Principales Debilidades 789
4.2.1. En el ámbito de la ACN, no se ha trabajado en forma orgánica en la preparación de un programa integral de reforma e implantación del Sistema de Bienes Fiscales 789
4.2.2. El Sistema de Bienes Fiscales no está regulado en forma orgánica por una ley o un decreto que establezca su órgano rector, así como las atribuciones y funciones de este 789
4.2.3. No opera en el ámbito de la ACN un órgano rector responsable del Sistema 790
4.2.4. La estructura de las cuentas referidas a bienes del CGC no responde armónicamente a la estructura del CPC, del SCN y del MEFP y obstaculiza la integración automática de la contabilidad con el SIGFP . . . 790
4.2.5. No se ha ubicado en el área de la ACN un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura y de uso universal en dicho ámbito 790
4.2.6. No se ha desarrollado un modelo estándar para el registro individual de los bienes según su tipología contable 790
4.2.7. No se observa la vigencia de normas claras e integrales sobre el registro contable de los bienes de uso público y sobre su administración y custodia. 791
4.2.8. No existe un registro central de bienes de uso público naturales 791

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 791

4.3.1. Preparación de un modelo conceptual y funcional del Sistema de Bienes Fiscales 791

4.3.2. Preparación de un proyecto de ley sobre administración de bienes fiscales 792

4.3.3. Organización de una Unidad Central responsable del sistema 793

4.3.4. Adaptar el Catálogo General de Cuentas (CGC) a la estructura contable del CPC, del SCN y del MEFP, respetando las normas de las NICSP sobre la materia 793

4.3.5. Diseño y puesta en vigencia de un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura de aplicación en el ámbito del Gobierno General 794

4.3.6. Diseño y aprobación de un sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien fiscal 794

4.3.7. Revisar la normativa contable vigente sobre bienes d e uso público, históricos y culturales, y proponer los cambios, aclaraciones o complementos que requiera 796

4.3.8. Crear un registro no contable y no valorizado de bienes de uso público naturales 797

4.3.9. Estrategia de gerencia y optimización de uso de los ANF, en particular de los bienes inmuebles 797

1. ASPECTOS GENERALES

El tratamiento de este sistema requiere que, en forma previa a su desarrollo, se muestre la base jurídica que lo encuadra, dado que esta determina sus alcances, contenidos y terminología básica a utilizar.

Las principales fuentes jurídicas que para los propósitos de este modelo conceptual se han identificado sobre el tema de los bienes fiscales son las que se presentan a continuación.

a) Código Civil

Los artículos que se transcriben seguidamente son los que se consideran íntimamente relacionados con el tema que nos ocupa (Código Civil, Libro Segundo, "De los bienes, posesión, uso y goce").

> ARTÍCULO 653. "CONCEPTO DE BIENES. Los bienes consisten en cosas corporales o incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Incorporales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas".
>
> ARTÍCULO 674. "BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales".

b) Constitución Política

b.1) Normas relativas a los bienes públicos y directamente relacionadas con el tema:

> Artículo 63: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".
>
> Artículo 75: "El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado".
>
> Artículo 82: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".
>
> Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación".

Artículo 332: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".

Artículo 360: "La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte". (....)

b.2) Normas relativas al patrimonio cultural de la Nación:

Artículo 72. "El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica".

c) Fallo 2169 del año 2012 del Consejo de Estado:

"Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación".

d) Ley 1801 de 2016. Por esta ley se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, que establece para los efectos de dicho Código:

"Se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica". (Art. 139, parágrafo 1)

e) Ley 42 de 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen". En su art. 35 establece:

"Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan, así como los que adquiera conforme a derecho".

De la base jurídica anterior y al solo efecto de este Modelo Conceptual, podemos inferir lo que sigue:

- *Los bienes fiscales no incluyen los bienes de uso público ni los que pertenecen al patrimonio cultural de la Nación (históricos y culturales).*
- *Los bienes fiscales pueden ser propiedad de la Nación, de los departamentos, de los municipios o de sus instituciones descentralizadas, si bien para nuestros propósitos solo se tendrán en cuenta los que son propiedad de las instituciones incluidas en el PGN.*
- *Por "bienes de la República o nacionales", se entiende el conjunto conformado por los bienes fiscales, los bienes de uso público y los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación.*
- *Los bienes de uso público pueden clasificarse en: a) por su destinación jurídica: calles, puentes, plazas, caminos etc.; y b) por su naturaleza: ríos, lagunas costas de mar, etc.*

El siguiente esquema muestra la estructura general de los bienes en la legislación colombiana y, dentro de esta, ubica los bienes fiscales.

El desarrollo que sigue en este capítulo, en principio, comprenderá exclusivamente los Bienes Fiscales de la Administración Central de la Nación.

1.1. Definición del Sistema de Bienes Fiscales

En el contexto del marco jurídico anterior y dentro del área de la gestión financiera pública, el Sistema de Bienes Fiscales está conformado por el conjunto de normas, principios,

entidades, políticas, procesos y procedimientos, que regulan, intervienen o se utilizan para identificar, dar de alta, registrar, administrar, conservar, proteger la propiedad y dar de baja o disponer de los bienes físicos e intangibles de la Administración Central de la Nación, todo ello orientado a lograr su gestión responsable, eficiente y transparente.

El Sistema de Bienes Fiscales a desarrollar en el marco de este modelo conceptual tendrá como alcance institucional el nivel de la Administración Central Nacional y sus entidades descentralizadas que forman parte del PGN (no incluye a las descentralizadas extrapresupuestarias ni a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas).

1.2. Objetivos del Sistema

1.2.1. Objetivo general

El Sistema de Información de Bienes Fiscales tiene como objetivo general registrar y generar informacion sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para una adecuada administración y control de los bienes muebles, activos biológicos, bienes inmuebles y bienes intangibles propiedad de la Administración Central Nacional, así como mantener actualizado el inventario general y conocer en todo momento el estado de situación del patrimonio estatal.

1.2.2. Objetivos específicos

Son objetivos específicos del sistema:

(i) Establecer y unificar criterios para la identificación, descripción, codificación, incorporación y registro de los bienes fiscales.

(ii) Suministrar información veraz y oportuna sobre la ubicación y el estado de situación y de los bienes fiscales.

(iii) Implementar procedimientos integrales para la gestión eficiente de los bienes fiscales.

(iv) Promover la conservación y protección de los bienes fiscales.

(v) Desarrollar mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.

(vi) Integrar automáticamente los registros de los bienes fiscales al SIGFP y sus sistemas componentes.

(vii) Facilitar el control y auditoría de los bienes fiscales.

1.3. Relevancia del Sistema

1.3.1. Para la Hacienda Pública

Es de vital importancia para la Hacienda Pública de cualquier país identificar, registrar, gestionar y preservar los bienes nacionales, sean estos de dominio público o de dominio privado del Estado. Así mismo, para los entes territoriales en desarrollo de su autonomía, será importante adelantar procesos internos que les permitan identificar, registrar, gestionar y preservar su patrimonio departamental, distrital o municipal de forma análoga al nivel nacional.

1.3.2. En el control y protección patrimonial

El control patrimonial tiene por propósito la protección del inventario (físico e intangible) de un Estado, actividad que por cierto muestra importantes debilidades en la región. Esta acción la deben efectuar en forma conjunta los responsables institucionales de la administración y custodia de los bienes fiscales, así como también los órganos responsables del control interno y externo de las dependencias públicas.

1.3.3. En la programación de actividades

A partir de la planeación estratégica, que toma como base el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el plan sectorial, las instituciones públicas elaboran planes de acción que prevén las necesidades de bienes, servicios y obras, para el cumplimiento de su misión y el logro de las metas y/o resultados para un período determinado, ya sea de corto, mediano o largo plazo, y por lo general en consonancia con el presupuesto. En materia de bienes fiscales, dicho planeamiento incluye:

1. Planes y programas de aseguramiento de las existencias y de los activos fijos que contengan las previsiones requeridas para brindar cobertura a los bienes, servicios y obras ante la eventual ocurrencia de emergencias, riesgos, daños o pérdidas.
2. Planes y programas de mantenimiento de los activos fijos, con el objetivo de asegurar la disponibilidad y confiabilidad de la operación de los bienes respecto de la función deseada, dando cumplimiento además a los requisitos del sistema de gestión de calidad, así como a las normas de seguridad y medioambiente.
3. Planes y programas de distribución que incluyen el diseño de la red logística, es decir, la planificación y ubicación estratégica de los almacenes y centros de distribución, de manera que permitan gestionar de manera eficiente el flujo de productos desde uno o más orígenes hasta el cliente.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE BIENES FISCALES

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos Normativos

Un sistema de bienes fiscales correctamente estructurado requiere estar soportado por una norma que a nivel de ley establezca y regule su incorporación, registro, administración y control de los bienes comprendidos. Esta ley debería normar, entre otros aspectos, los siguientes tópicos:

- Objeto de la ley.
- Ámbito de aplicación de la ley.
- Nomenclatura legal del sistema.
- Clasificación de los bienes fiscales.
- Organización administrativa del sistema, órgano rector, administradores y custodios de bienes. Atribuciones y responsabilidades.
- Elementos básicos del Sistema de Información sobre Activos Fijos e Intangibles.
- Inventarios de bienes fiscales de entidades e inventario del ente contable central.
- Administración y protección de los Activos Fijos e Intangibles.
- Administración de almacenes.
- Integración del Sistema de Bienes Fiscales con el Sistema de Información Financiera.
- Protección de los bienes fiscales.
- Baja de bienes.
- Venta de bienes.
- Prohibiciones; sanciones.

A partir de la propuesta base legal, se deberán desarrollar aquellos instrumentos normativos que sean necesarios para una eficiente operatividad del sistema en el ámbito de su competencia, entre ellos, los reglamentos, manuales e instructivos que aseguren su gestión eficaz y eficiente.

2.1.2. Elementos organizativos

2.1.2.1. Elementos organizativos institucionales

Un aspecto esencial de la norma reguladora es la identificación del órgano rector y sus atribuciones. Es aconsejable que dicho órgano rector se desempeñe en el ámbito de un Ministerio de Hacienda o en un órgano rector con similares competencias.

Para poder cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones, el sistema debería organizarse y operar bajo las características sistémicas de centralización normativa y descentralización operativa. En tal contexto, al órgano rector le correspondería ejercer la dirección, coordinación y supervisión del sistema con las siguientes atribuciones:

1. Emitir políticas y normas sobre la administración de los bienes fiscales.
2. Preservar el saneamiento jurídico (propiedad) y económico (valor) de los bienes fiscales.
3. Regular los inventarios de los bienes fiscales.
4. Reasignar los bienes fiscales improductivos.
5. Supervisar el programa anual de adquisición de bienes fiscales.
6. Disponer la baja de los bienes fiscales.
7. Supervisar el cumplimiento de las políticas y normas que emita.
8. Asistir técnicamente a los organismos que formen parte del sistema.
9. Capacitar e impulsar la capacitación de los funcionarios que participen en el sistema.

Por un lado, el órgano rector del Sistema de Contabilidad, en lo que respecta a bienes fiscales, debe tener la atribución y cumplir con la responsabilidad de emitir la normativa sobre la valoración de los bienes fiscales. En lo que hace al control de los bienes fiscales, este debe ser responsabilidad de los órganos rectores del control interno y del control externo.

Por otro lado, a los órganos institucionales, responsables de la descentralización operativa del sistema, les cabría la responsabilidad de ejecutar la gestión y el saneamiento jurídico y económico eficiente de los bienes muebles, inmuebles e intangibles asignados al área; implantar en su jurisdicción los manuales de procedimientos e instructivos que emita el órgano rector; y efectuar periódicamente el recuento físico con el fin de establecer, con exactitud, la existencia de bienes en operación, inservibles, en desuso, sustraídos, siniestrados o en poder de terceros. Con base en lo anterior, deberán realizar los ajustes pertinentes y establecer oportunamente responsabilidades por el mal uso, negligencia, descuido o sustracción. Así mismo, tendrán la responsabilidad de designar los custodios de bienes del área.

2.1.2.2. Elementos organizativos sistémicos

El Sistema de Bienes Fiscales debería estar conformado por el Subsistema de Activos Fijos y el Subsistema de Existencias/Almacenes. En ambos casos, para la definición, tipificación y/o clasificación genérica de los diferentes agregados de bienes componentes de ambos subsistemas, se utilizará como fuente el Sistema de Cuentas Nacionales 2008, si bien sobre este deberá prevalecer la normativa jurídica vigente en el lugar.

a) Subsistema de Activos Fijos

Este subsistema comprende las políticas y procesos relativos al ingreso, asignación, distribución, uso, mantenimiento, conservación, traspaso, salvaguarda, registro, disposición y control de los bienes comprendidos en esta categoría por parte de las entidades públicas.

Está conformado de acuerdo con los siguientes agregados de bienes:

Bienes inmuebles, que por definición no son susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro. En este grupo se encuentran los edificios, las tierras –fincas–, los caminos y construcciones de todo tipo, adheridos al suelo y todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija. Desde el punto de vista económico interesa clasificarlos en:

- Viviendas
- Otros edificios y estructuras
  - Edificios no residenciales
  - Otras estructuras
  - Mejoras de tierras y terrenos
- Tierras y terrenos
- Reservas minerales y energéticas
- Recursos hídricos
- Otros recursos naturales
- Otros bienes muebles

Bienes muebles, que por definición son susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar ni su forma ni su esencia, tales como sillas, mesas, cortinas y equipos de oficina en general, maquinarias digitales y manuales, carros, motores, camiones, equipos informáticos, entre otros. Desde el punto de vista económico, interesa clasificarlos en:

- Maquinaria y equipo
  - Equipo de transporte
  - Equipo de TIC
  - Otra maquinaria y equipo
- Sistemas de armamentos

- Originales para esparcimiento, literarios o artísticos
- Otros productos muebles de la propiedad intelectual
- Objetos valiosos

Este tipo de bienes puede ser desagregado en bienes registrables y no registrables. Los primeros son aquellos cuya propiedad se inscribe en un registro dispuesto por la ley y administrado por el Estado.

Activos biológicos, que son bienes muebles que generan productos en forma repetida y comprenden:

- recursos animales
- recursos de árboles, cultivos y plantas

Los activos biológicos se deben clasificar como existencias cuando corresponden a consumibles, por ejemplo, las cabezas de ganado destinadas a la producción de carne o las que se tienen para vender, así como los peces en piscifactorías, los cultivos como el maíz y el trigo, los productos obtenidos de una planta productora y los árboles que se cultivan para producir madera.

Bienes intangibles, que son activos inmateriales o incorpóreos que no pueden apreciarse por los sentidos, es decir que no se pueden tocar, ver ni probar y que solo se pueden distinguir por la inteligencia. Son bienes inmateriales que poseen valor económico y, desde este punto de vista, se clasifican en:

Productos de propiedad intelectual

- Investigación y desarrollo
- Exploración y evaluación minera
- Programas de informática y base de datos
  - Programas de informática
  - Base de datos

Contratos, arrendamientos, licencias

- Arrendamientos operativos negociables
- Permisos de utilización de recursos naturales
- Permisos para ejercer actividades específicas
- Derechos de exclusividad sobre bienes y servicios futuros
- Fondos de comercio y activos de comercialización
- Espectro radial

Objetos valiosos, que incluyen piedras y metales preciosos, antigüedades, objetos de arte y otros objetos de valor. El objetivo del concepto es recoger aquellas partidas que a menudo se refieren a formas alternativas de inversión (SCN 10.149). A los efectos de este documento, serán incluidos en la categoría de bienes muebles y se clasifican en:

- Piedras y metales preciosos
- Obras de arte y antigüedades
- Otros objetos valiosos

b) Subsistema de Existencias/Almacenes[1]

De acuerdo con el SCN 2008, "las existencias son stocks de productos que permanecen en poder de las unidades que los produjeron hasta ser transformados, vendidos, suministrados a otras unidades o utilizados de otra manera, y las existencias de los productos adquiridos a otras unidades y destinados al consumo intermedio o a la reventa sin ningún procesamiento posterior. Las existencias de servicios abarcan los trabajos en curso o productos terminados (...). Las existencias mantenidas por el gobierno incluyen, pero no están limitadas a, existencias de materiales estratégicos, cereales y otros productos de especial importancia para la nación" (SCN 10.12).

En general, estas consisten en bienes y servicios que han entrado en existencia en el período actual o en un período anterior, y que se mantienen para ser vendidos, utilizados en la producción o destinados a otro uso en una fecha posterior.

El SCN 2008 clasifica las existencias del siguiente modo:

- Materiales y suministros
- Trabajos en curso
  - Trabajos en curso en activos biológicos
  - Otros trabajos en curso
- Bienes terminados
- Existencias militares
- Bienes para reventa

Materiales y suministros

"Los materiales y suministros son todos los productos que una empresa mantiene en existencias y que proyecta usar como insumos intermedios en la producción" (SCN 10.131).

Trabajos en curso

"Los trabajos en curso son la producción obtenida por una empresa cuyo nivel de procesamiento todavía no alcanza el estado en que normalmente se proporciona a otras unidades institucionales. (...) Son especialmente importantes en aquéllas que necesitan cierto tiempo para producir una unidad de producto terminado; por ejemplo, la agricultura y la ganadería o las actividades que producen activos fijos complejos, como buques,

1 Se prefirió utilizar la denominación de Existencias/Almacenes en lugar de Inventarios. La de "Existencias" tiene como fuente el SCN 2008. La denominación de "Inventarios" se reserva en este documento para el detalle analítico del conjunto de Bienes Fiscales del ente contable respectivo o unidad administrativa constituyente de este.

viviendas, computadoras, programas de informática o películas" (SCN 10.134). "Los trabajos en curso en recursos biológicos cultivados son la producción que todavía no está lo suficientemente madura para alcanzar el estado en que normalmente se suministra a otras unidades institucionales" (SCN 10.140).

Bienes terminados

"Los bienes terminados son bienes producidos y que su productor no tiene intención de seguir procesándolos antes de suministrarlos a otras unidades institucionales. Se dice que un bien está terminado cuando su productor ha completado su proceso de producción, aunque posteriormente pueda utilizarse como insumo intermedio en otros procesos productivos" (SCN 10.142).

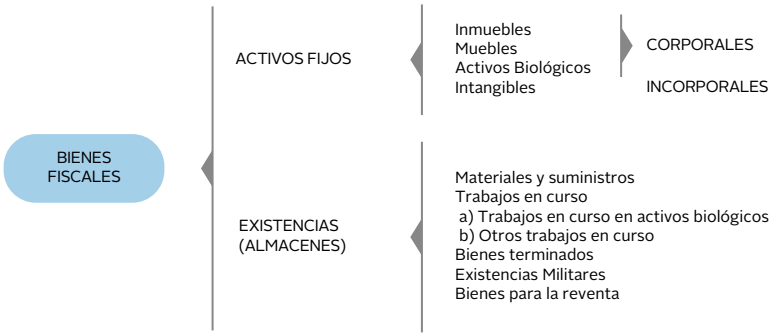
Existencias militares

"Las existencias militares comprenden los artículos de un solo uso como municiones, misiles, cohetes, bombas, etc.; que son lanzados por las armas o los sistemas de armamentos. (...) La mayoría de los ítems de un solo uso se tratan como existencias, pero algunos tipos de misiles con gran poder de destrucción se tratan como capital fijo por su capacidad de proporcionar un servicio de disuasión permanente contra los agresores" (SCN 10.144).

Bienes para reventa

Los bienes para reventa son los adquiridos por las entidades públicas con el fin de revenderlos a sus clientes. "Estos bienes no tienen un proceso adicional por parte de quienes los compran, excepto para presentarlos cuando se revenden de forma que resulten atractivos para sus clientes. Por tanto, los propietarios de estos bienes pueden transportarlos, almacenarlos, clasificarlos, ordenarlos, lavarlos, empaquetarlos, etc., pero no transformarlos de otra manera" (SCN 10.145). "Por convención, los bienes adquiridos por el gobierno para su distribución como transferencias sociales en especie pero que todavía no se han entregado, también se incluyen en los bienes para reventa" (SCN 10.148).

El esquema que se muestra a continuación representa la estructura general de los bienes fiscales.



2.2. Elementos Técnicos del Sistema

2.2.1. Elementos técnicos comunes a ambos subsistemas

Los principales elementos técnicos que debe administrar un sistema de bienes fiscales para su eficaz gestión son los siguientes:

Alta de bienes: es la incorporación de un bien fiscal al patrimonio de la entidad pública u órgano administrativo. Puede realizarse a través de su almacenamiento o directamente afectándolos a las actividades, proyectos o servicios públicos que determine la autoridad competente.

Administradores de bienes fiscales: son los funcionarios que tienen la responsabilidad de organizar el sistema en el área institucional de su competencia y de lograr su eficiente y segura administración.

Baja de bienes: es la operación que se lleva a cabo cuando un bien es retirado definitivamente de los registros del patrimonio de un entidad pública u órgano administrativo, por obsolescencia, por inutilidad, pérdida, desgaste, destrucción, muerte; o porque siendo útil ha sido donado, vendido, permutado, enajenado, entregado en comodato o eliminado de cualquier otra forma del inventario institucional de bienes.

Bienes inactivos: son bienes fiscales que no están siendo destinados a un fin útil o productivo por el ente público u órgano que lo tenga asignado, ya sea por obsolescencia, por ser innecesarios para el cumplimiento de la actividad institucional o por haber sido declarados inservibles o como rezago. Serán declarados como tales por el responsable institucional de la administración del bien correspondiente.

Catálogo de bienes: es el documento mediante el cual se establecen y unifican los criterios para la codificación, identificación y descripción básica de los bienes fiscales; estará estructurado de acuerdo con la tipología de estos. Constituye el instrumento básico del Sistema de Bienes Fiscales y deberá confeccionarse y codificarse de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia. Con tal propósito, es recomendable que el diseño del Catálogo de Bienes Fiscales se realice a partir de la estructura

y cuentas de la Clasificación Central de Productos (CPC), dado que esta constituye una aplicación amplia y normalizada de todos los bienes y servicios que pueden ser objeto de transacción nacional o internacional o que pueden almacenarse. La CPC está elaborada a partir del SCN y su apertura (codificación) consta de cinco dígitos.

Custodios de bienes fiscales: son aquellos agentes públicos responsables de verificar en forma permanente la existencia del bien a su cargo y su buen uso, así como de informar periódicamente al responsable institucional respectivo sobre su grado de mantenimiento y conservación. Implica una responsabilidad fiscal. Se deberá desarrollar en cada entidad un Registro de Custodios de Bienes Fiscales.

Estado de conservación y mantenimiento de los bienes: consiste en un registro incorporado a la ficha del bien, que permite conocer su estado en cuanto a su capacidad productiva y los servicios de mantenimiento que se le han efectuado, así como la periodicidad con que estos debieron haber sido realizados.

Inventario General de Bienes Fiscales: constituye el resultado del registro permanente de los bienes de dominio privado del Estado, sean estos muebles, activos biológicos, inmuebles e intangibles, almacenados o no almacenados, a una fecha determinada, estructurado con base en el catálogo de bienes, vinculado con el inventario institucional y debidamente valorizado. Estará a cargo del órgano rector del sistema. Este proceso tiene como fin registrar el alta, baja, reasignación, responsables institucionales y custodios, verificación y mantenimiento del universo de bienes fiscales. Estará diseñado para ser receptor de las informaciones de cada inventario institucional alimentándose y actualizándose permanentemente y en tiempo real.

Sistema de Información de Bienes Fiscales: su función es generar en tiempo real información sistematizada, completa, oportuna y actualizada de la totalidad y de cada uno los bienes inmuebles, muebles, biológicos e intangibles de propiedad fiscal. Estará integrado al SIGFP y será administrado por la oficina central del sistema.

Ubicación geográfica del bien: tiene por propósito la identificación del lugar físico preciso en que se encuentra el bien. Se parte del código geográfico territorial nacional hasta llegar a localizar la oficina, taller o depósito donde aquel se ubica.

Valoración y avalúos de los bienes: la normatividad y métodos de valoración y avalúo de los bienes fiscales, como ya se expuso, corresponde al Sistema de Contabilidad.

Inventario de Bienes Fiscales de cada entidad: contendrá un registro integral de todos los bienes muebles, activos biológicos, inmuebles e intangibles, así como los almacenados que estén bajo la guarda y custodia de una entidad pública, a una fecha determinada, estructurado de acuerdo con el catálogo de bienes, la adecuada identificación y localización geográfica, sus registros correspondientes de mantenimiento y conservación, y debidamente valorizado. Con la actualización permanente del inventario institucional, la información estará disponible para la toma oportuna de decisiones por parte de los responsables institucionales y para lo relativo a la vigilancia por parte de los custodios.

2.2.2. Elementos técnicos propios del Subsistema de Activos Fijos

Rotulación de bienes: es la inscripción adherida al bien que permite identificar su número de registro en el inventario, su descripción básica, su ubicación geográfica y otros datos fundamentales para su administración y control. Entre otros métodos disponibles, pueden realizarse con gráficos de barras o códigos QR para relacionarlos automáticamente con el inventario y todas sus especificaciones.

Fichas técnicas de identificación y registro de cada uno de los bienes fiscales: contendrán información técnica, jurídica y económica, en forma completa, oportuna y actualizada de cada bien fiscal, para facilitar su adecuada administración y control. Con este fin, deberá disponerse de un sistema de fichas técnicas individuales para los siguientes tipos de bienes:

- Bienes inmuebles
- Bienes muebles (no registrables y no biológicos)
- Bienes muebles registrables
- Bienes biológicos plantas
- Bienes biológicos animales
- Bienes intangibles

La propuesta del contenido básico de cada tipo de fichas según los grupos anteriormente identificados será realizada en el punto 4 de este capítulo, en ocasión de desarrollar las reformas recomendadas.

2.2.3. Principales elementos técnicos del subsistema de Existencias / Almacenes

Dado el enfoque de este documento, lo que aquí interesa es lo relacionado con el registro, el inventario permanente, la protección y la administración de los bienes almacenados. En principio, corresponde a cada entidad pública disponer la distribución geográfica y organización física y financiera de los almacenes de existencias, cuyos registros deben estar incorporados al Sistema de Información de Bienes Fiscales.

No obstante, resulta importante tener en cuenta las dos características excluyentes de los bienes almacenados: una es la de los bienes que entran y salen del almacén como productos terminados y la otra corresponde a cuando la entidad se desempeña como productora.

En cuanto a los métodos de valoración de almacenes, en el caso de las administraciones públicas, esta es, en general, una atribución conferida a los órganos rectores de contabilidad.

Con respecto a la catalogación de los bienes almacenados, sí se recomienda la aplicación ya vista del Catálogo Central de Productos (CCP) de las Naciones Unidas.

El resto de los recursos para la organización y administración de las existencias/almacenes, en principio, no deberían diferir de los que normalmente utiliza el sector privado. A título de ejemplo se citan:

- Constancia contable de la recepción conforme y alta del bien.
- Bases para la organización de los almacenes.
- Métodos y técnicas de administración de cada uno de los tipos de bienes almacenados.
- Métodos y técnicas de administración de cada uno de los tipos de trabajos en curso.
- Métodos y técnicas de control de almacenes de bienes.
- Métodos y técnicas de control de trabajos en curso.
- Automatización de registros de bienes almacenados integrados al sistema de contabilidad.
- Saldos de inventario aconsejables y puntos de pedido.
- Técnicas de reducción de costos operativos de almacenes.
- Métodos de baja de bienes almacenados o en proceso por tipo de causal.

2.3. Relaciones Funcionales con Otros Sistemas

En el caso particular de bienes fiscales, los sistemas del SGFP que están directamente interconectados con estos por su funcionalidad son los siguientes:

- Sistema de Planeación y Proyectos
- Subsistema de Presupuesto
- Sistema de Contrataciones
- Sistema de Contabilidad
- SCN
- Sistema de Control

1. Sistema de Planeación e Inversiones: Tomando como referencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes sectoriales, el Plan de Inversiones y el plan de acción institucional, se elaboran los planes anuales y se identifican los proyectos prioritarios de inversión a atender en el período, así como los de mejora y mantenimiento de bienes fiscales.
2. Subsistema de Presupuesto: De acuerdo con el MGMP, se proyectan las contrataciones de bienes, obras y servicios para el ejercicio posterior y los siguientes. A partir de la recepción conforme del objeto contratado, se realiza el alta de los bienes y se genera el devengado o causación de los gastos.

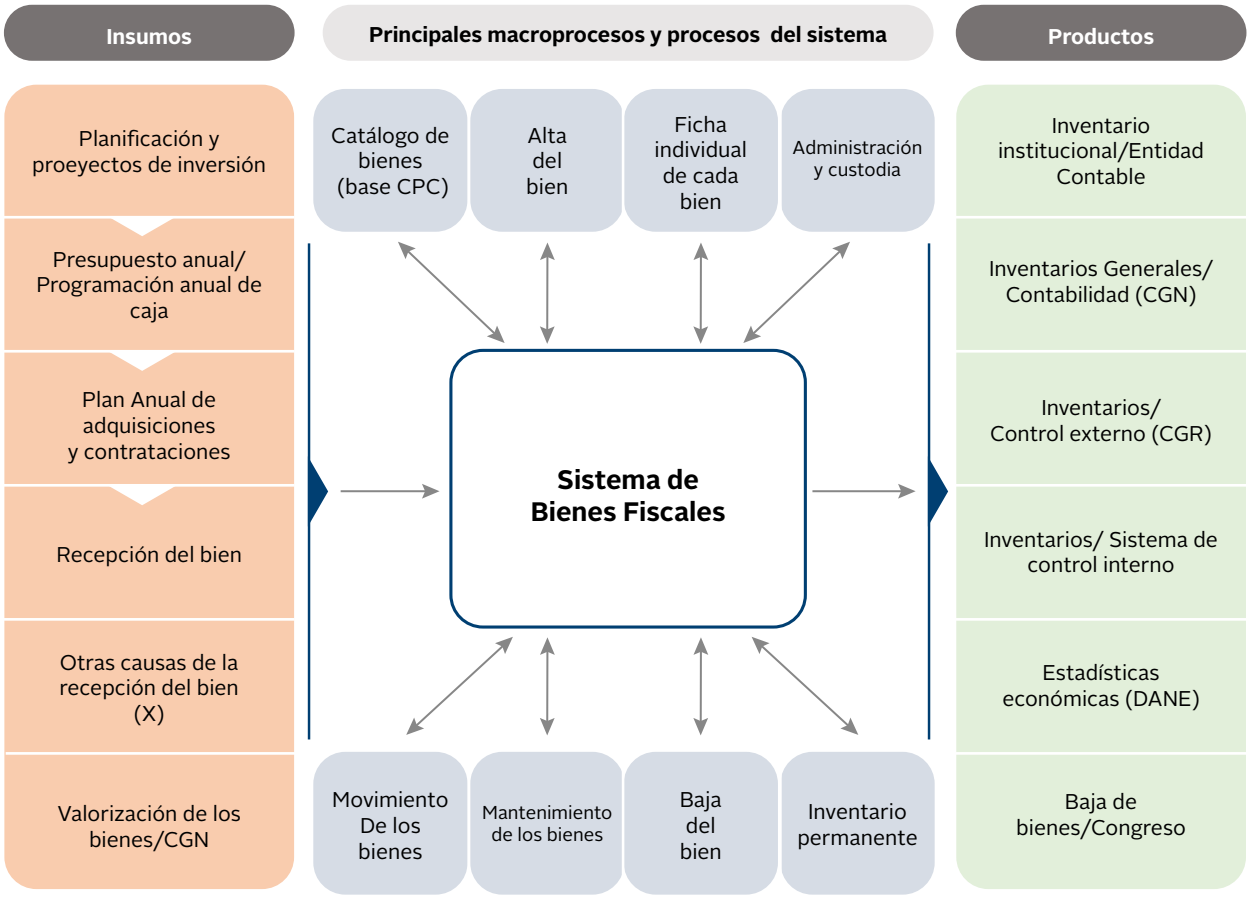
3. Sistema de Contrataciones: Se relaciona mediante el Plan Anual de Adquisiciones y la formalización de los contratos, que culminan con la recepción conforme del objeto contratado y el alta de los bienes en los inventarios.

4. Sistema de Contabilidad: A partir del alta de los bienes se genera su entrada (débito) a las cuentas de existencias o del activo fijo y, con estos registros, nace todo el proceso de su seguimiento contable. Además, el órgano responsable del Sistema de Contabilidad tiene la atribución de fijar el método de valorización de bienes (incluyendo lo correspondiente al régimen de amortización y deterioro de estos). Los inventarios institucionales fungen como auxiliares del SCP.

5. Sistema de Estadísticas Económicas: La codificación de los bienes mediante el Clasificador Central de Productos (CCP) permite conocer la demanda que se generará durante el período siguiente sobre los diferentes tipos de industria, y al finalizar este, el impacto de las compras y construcciones públicas en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) .

6. Sistema de Control: La recepción, la clasificación, el registro, la administración eficiente, la custodia, el mantenimiento y la baja de los bienes fiscales inventariados de una entidad pública están estrechamente vinculados con los sistemas de control interno, externo y parlamentario.

Seguidamente, se presenta un esquema que intenta mostrar los flujos básicos de la información del Sistema de Bienes Fiscales.



(X) Producción, construcción, donación, decomiso, abandono, incorporación de activos biológicos, permutas, recuperación, etc.

3. EL SISTEMA DE BIENES FISCALES EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica

La base jurídica de fondo sobre el tema de los bienes fiscales ya fue referida en la primera parte de este capítulo. En esta oportunidad se desarrollará la legislación específica relacionada con el sistema.

En la ACN colombiana no existe una norma general que regule y centralice el Sistema de Administración de Bienes Fiscales de todo ese ámbito institucional, sino una normativa distribuida sobre distintos aspectos de este. Entre las normas más relevantes que se han podido identificar, se destacan:

a) Normas constitucionales

- Constitución Política, artículo 119: "La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración".
- Constitución Política, artículo 267 (modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019): "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos...".
- Constitución Política, artículo 268 (modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 04 de 2019):

  "El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

  1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. (...)

  4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada administre que fondos o bienes públicos. (...)

  8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado".

b) Normas Contables

- LEY 298 DE 1996, por la que se crea la Contaduría General de la Nación y otras normas relacionadas. Según el artículo 4 de esta norma, entre las funciones de la entidad, se mencionan las siguientes:
  - "Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado"; y
  - "Expedir las normas para la contabilización de los bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, que entidades u organismos tengan bajo su custodia, así como para dar de baja los derechos incobrables, bienes perdidos y otros activos, sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar".

En el marco de sus atribuciones, la CGN ha expedido otras normas sobre la materia, entre las que –por su relación con el tema que nos ocupa y por el ámbito institucional al que están destinadas– destacan las siguientes:

- "NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS - DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO", actualizadas según la Resolución 211 de 2021, que desarrolla los criterios a aplicar para el reconocimiento, medición inicial, medición posterior, baja de cuentas y revelaciones, entre otras, para los

"Inventarios", "Propiedades, planta y equipos", "Activos biológicos", "Bienes de Uso Público" y "Bienes Históricos y Culturales".

- "CATÁLOGO GENERAL DE CUENTAS DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO", actualizado según la Resolución 218 de 2021, el que será empleado para efectos de registro y reporte de información financiera a la Contaduría General de la Nación. El CGC aplicable a estas entidades está dividido en dos partes: la estructura de las cuentas y las descripciones y dinámicas de estas. Contiene las cuentas de registro de los bienes nacionales.

c) Normas sobre control

- Decreto 403 de 2020. "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal". ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de este".
- Resolución Orgánica 7350 de 2013 de la CGR: reglamenta la vigilancia de la gestión fiscal del Estado que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales; y "establece el método y la forma de rendir cuenta e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI)".
- Resolución Orgánica 0042 de 2020 de la CGR: establece los lineamientos y el método general para rendir cuenta e informe y otra información a la Contraloría que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes, e incluye los siguientes nuevos informes a rendir:
  - información de obras inconclusas; e
  - información de los procesos penales por delitos contra la administración pública o que afecten los intereses patrimoniales del Estado.
- Circular Conjunta N.º 02 de 2003 de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, por la cual se estableció, entre otras

obligaciones de todas las entidades públicas, la de "implementar mecanismos idóneos que permitan cumplir con la función de vigilancia y control de los fondos y bienes públicos asignados, sin perjuicio de la competencia del órgano de control fiscal, a fin de prever el daño o pérdida patrimonial, por acción u omisión".

- Ley 87 de 1993 que, en desarrollo del art. 269 de la Constitución Política, estableció las siguientes normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado relacionadas directamente con los bienes:
  - Entre los objetivos del Sistema de Control Interno (art. 2.º):
  - "a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten".
  - Entre los elementos del sistema (art. 4.º):
  - "Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno: (...)

d) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos".

- Decreto 1599 de 2005 "Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano".

3.2. Organización Administrativa

Como ya se mencionó, en materia de Bienes Fiscales, el Estado colombiano carece de una adecuada organización administrativa y, a la fecha, aún no se ha definido ni creado el órgano rector que deberá ejercer su rectoría y asumir la dirección, coordinación y supervisión de los respectivos procesos administrativos.

La ausencia de un órgano rector que le imprima armonía al Sistema de Bienes Fiscales ha conducido a la falta de normativas y lineamientos técnicos centrales. Estos últimos deberían ser detallados y unificados, y de aplicación homogénea en todas las entidades públicas como responsables directas de la administración, custodia y organización de los bienes en las actividades propias de este sistema, tales como recepción, almacenamiento, suministro a las dependencias, altas, bajas y modificaciones físicas y financieras, más allá de las normas dictadas sobre el tema por la CGN. Así mismo, debido a esta ausencia de regulación uniforme, no se cuenta con documentación ni con formatos estandarizados que otorguen una información homogénea, regida por principios únicos y características básicas que garanticen su oportunidad y consistencia, así como facilidades para su integración.

A lo anterior se agrega la inexistencia de un sistema de información propio. Cada entidad pública –en algunos casos aprobando iniciativas propias[2] y en otros aplicando

2 Por ejemplo: Lineamientos para la Administración de Bienes, DNP 2015.

los lineamientos y orientaciones del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)[3] y la normativa de la CGN sobre el tema– ha buscado suplir los vacíos normativos y de ordenamiento de acuerdo con su particular conocimiento y las posibilidades que otorgan su estructura orgánica y capacidades.

Un caso particular que sirve de ejemplo es el del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo manual incluye lineamientos e instrucciones para la administración de los bienes (documento modelo que utilizan otras entidades públicas, en especial las adscritas al sector). Dicho manual incluye, entre otros temas, objetivo, alcance, referencias normativas, definiciones, recepción, revisión y almacenamiento de los bienes, comité de evaluación técnica de bienes muebles e inmuebles, ingresos y registros de bienes a los inventarios, clasificación de los bienes, ingresos de almacén y suministro de bienes, control para el manejo de bienes en servicio, inmuebles, entrega de bienes en bodega, conciliación contable e informes, etc.

De forma similar, otro buen número de ministerios cuentan con este tipo de manuales que sirven de guía a los funcionarios y a las dependencias responsables de la administración y manejo de los bienes fiscales (activos fijos e inventarios), pero que, obviamente, no responden a lineamientos uniformes ni a directrices de un órgano rector de forzosa aplicación y seguimiento. Entre las entidades que disponen de manuales de procedimientos para el registro, administración y control de los bienes fiscales, destacan:

- Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE)
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio del Interior
- Superintendencia de Sociedades
- Superintendencia de Servicios
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)-Establecimiento Público

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema

Entre los principales elementos que en la actualidad administra el sistema, se encuentran los que se detallan a continuación.

3 Decreto 1599 de 2005.

3.3.1. Catalogación de los bienes

En el país se están usando dos catálogos distintos de bienes, cada uno con un propósito diferente, a saber:

a) La clasificación Central de Productos (CPC) oficializada por el DANE (Resolución 550 del 8 de mayo 2020), que es utilizada para fines de estadísticas económicas, ya que relaciona categorías para todos los productos que pueden ser objeto de transacción nacional o internacional o que pueden almacenarse: bienes transportables (secciones 0 a 4) y servicios (secciones 5 a 9). Las entidades que integren el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y que produzcan y difundan estadísticas relacionadas con productos deben implementar esta nueva versión.

b) Catálogo de Bienes (UNSPSC): Mediante el Decreto 1510 del 2013 que reglamenta la Ley de Compras, Colombia adoptó como Catálogo de Bienes y Servicios el Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas conocido por sus siglas en inglés UNSPSC (United Nations Standard Products and Services Code), específicamente para ser usado en las adquisiciones y contrataciones por las distintas entidades públicas; sin embargo, se usa en algunas entidades públicas para la clasificación de los bienes.

A los efectos del Sistema de Bienes Fiscales, la nomenclatura que corresponde utilizar, de acuerdo con disposiciones del DANE y la CGR, es la del CPC. El catálogo UNSPSC es de uso exclusivo del Sistema de Contrataciones.

3.3.2. Catálogo General de Cuentas

La única clasificación y sistema de cuentas que se relaciona con los Bienes Fiscales, de validez universal y vigente en la administración colombiana, es la que surge del Catálogo General de Cuentas, aprobado por la CGN (en este caso se toma como modelo el aprobado por Resolución 218 de 2021 y que forma parte del Marco Normativo para Entidades de Gobierno), que, si bien no refiere estrictamente a la materia que nos ocupa, es como en la actualidad se ordenan los inventarios. En tal contexto, destacan las siguientes clases de cuentas:

a) **Propiedades, planta y equipo, y otras cuentas**

> “Las propiedades, planta y equipo comprenden los bienes tangibles de propiedad de la entidad contable pública que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, la administración de la entidad contable pública, así como los destinados a generar ingresos producto de su arrendamiento, y por tanto no están disponibles para la venta en desarrollo de actividades productivas o comerciales, siempre que su vida útil probable en condiciones normales de utilización, exceda de un año” (CGC-CGN.165).

De acuerdo con el CGC, las “Propiedades, Planta y Equipo”, en un primer nivel de apertura, se clasifican así:

16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO
1605	TERRENOS
1610	SEMOVIENTES Y PLANTAS (7 aperturas)
1612	PLANTAS PRODUCTORAS (2 aperturas)
1615	CONSTRUCCIONES EN CURSO (4 aperturas)
1620	MAQUINARIA, PLANTA Y EQUIPO EN MONTAJE (9 aperturas)
1625	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN TRÁNSITO (12 aperturas)
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA (10 aperturas)
1636	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN MANTENIMIENTO (10 aperturas)
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS (12 aperturas)
1640	EDIFICACIONES (32 aperturas)
1642	REPUESTOS (10 aperturas)
1645	PLANTAS, DUCTOS Y TÚNELES (14 aperturas)
1650	REDES, LÍNEAS Y CABLES (13 aperturas)
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO (19 aperturas)
1660	EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO (11 aperturas)
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA (5 aperturas)
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN (7 aperturas)
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN (9 aperturas)
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERÍA (7 aperturas)
1681	BIENES DE ARTE Y CULTURA (7 aperturas)
1682	PROPIEDADES DE INVERSIÓN
1683	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN CONCESIÓN (11 aperturas)

Si bien las cuentas que se listan a continuación, desde el punto de vista contable, no forman parte del rubro “Propiedades, Planta y Equipo”, a los efectos de la administración de bienes fiscales son bienes tangibles (muebles o inmuebles) que deben ser incorporados en los inventarios de las entidades.

18	RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
1820	RESERVAS PROBADAS
182001	MINAS
182003	YACIMIENTOS
182090	RESERVAS PROBADAS DE OTROS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

19	OTROS ACTIVOS
1951	PROPIEDADES DE INVERSIÓN
195101	TERRENOS
195102	EDIFICACIONES

b) Activos Biológicos

Representan el valor de los animales y plantas vivos, medidos al valor de mercado menos costos de disposición, que se emplean para el desarrollo de una actividad agropecuaria.

1980	ACTIVOS BIOLÓGICOS
198001	MADUROS PARA CONSUMO
198002	POR MADURAR PARA CONSUMO
198003	MADUROS PARA PRODUCIR FRUTOS
198004	POR MADURAR PARA PRODUCIR FRUTOS

Desde el punto de vista de los Bienes Fiscales, también representan Activos Biológicos las cuentas anteriormente listadas en el rubro "Propiedades, Planta y Equipos", que se detallan a continuación:

1610	SEMOVIENTES Y PLANTAS
1612	PLANTAS PRODUCTORAS

c) Activos Intangibles

"Se reconocerán como activos intangibles los recursos identificables, de carácter no monetario y sin apariencia física, sobre los cuales la entidad tiene el control, espera obtener beneficios económicos futuros o potencial de servicio, y puede realizar mediciones fiables. Estos activos se caracterizan porque no se espera venderlos en el curso de las actividades de la entidad y se prevé usarlos durante más de 12 meses" (CGC, CGN).

De acuerdo con el CGC, los Activos Intangibles, en un primer nivel de apertura, se clasifican en:

1970	ACTIVOS INTANGIBLES
197002	MARCAS
197003	PATENTES
197004	CONCESIONES Y FRANQUICIAS
197005	DERECHOS
197007	LICENCIAS

1970	ACTIVOS INTANGIBLES
197008	SOFTWARES
197010	ACTIVOS INTANGIBLES EN FASE DE DESARROLLO
197012	ACTIVOS INTANGIBLES EN CONCESIÓN
197090	OTROS ACTIVOS INTANGIBLES

3.3.3. Inventarios

Con respecto a los Inventarios, en el Régimen de Contabilidad Pública (158), la CGN estableció que "los inventarios son los bienes tangibles, muebles e inmuebles, e intangibles, adquiridos o producidos por la entidad contable pública, con la intención de ser comercializados, transformados o consumirlos en actividades de producción de bienes o prestación de servicios, o para suministrarlos en forma gratuita a la comunidad, en desarrollo de funciones de cometido estatal".

De acuerdo con el CCG, los Inventarios, en un primer nivel de apertura, se clasifican de esta manera:

15	INVENTARIOS
1505	BIENES PRODUCIDOS (12 aperturas)
1510	MERCANCÍAS EN EXISTENCIA (28 aperturas)
1511	PRESTADORES DE SERVICIOS (3 aperturas)
1512	MATERIAS PRIMAS
1514	MATERIALES Y SUMINISTROS (38 aperturas)
1520	PRODUCTOS EN PROCESO (12 aperturas)

3.3.4. Bienes de uso público e históricos y culturales

En esta denominación se incluyen las cuentas que representan el valor de: a) los activos destinados para el uso, goce y disfrute de la colectividad y que, por lo tanto, están al servicio de esta, en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad que regula su utilización; y b) los bienes tangibles controlados por la entidad, a los que se les atribuye, entre otros, valores colectivos, históricos, estéticos y simbólicos, y que, por lo tanto, la colectividad los reconoce como parte de su memoria e identidad. También incluyen los bienes de uso público construidos en virtud de la ejecución de contratos de concesión.

Comprenden:

- BIENES DE USO PÚBLICO (Red carretera, Plazas públicas, Parques recreacionales, Red férrea, Red fluvial, Red marítima, Red aeroportuaria, Bibliotecas,

Hemerotecas, Museos, Terrenos, Red por cable, Otros bienes de uso público en servicio.

- BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES (Monumentos, Museos, Obras de arte, Bienes arqueológicos, Elementos de museo, Libros y publicaciones, Otros bienes históricos y culturales.

3.3.5. Cuentas de orden relacionadas con los bienes

En esta denominación, en el caso de las cuentas deudoras, se incluyen los grupos de cuentas relacionadas con bienes, que representan los hechos o circunstancias de los cuales pueden generarse derechos a favor de la entidad. En el caso de las cuentas acreedoras, estas representan el valor de los bienes de propiedad de terceros recibidos por la entidad para su salvaguarda o custodia, explotación, causas judiciales u otros motivos en curso.

Comprenden:

- En el caso de las cuentas deudoras: Bienes aprehendidos o incautados, Bienes entregados en custodia, Bienes y derechos retirados, Bienes entregados en explotación, Bienes entregados a terceros.
- En el caso de las cuentas acreedoras: Bienes aprehendidos o incautados, Bienes recibidos en garantía, Bienes recibidos en custodia, Bienes recibidos en explotación, Bienes aprehendidos o incautados, Bienes recibidos de terceros.

3.4. Sistemas de Información Vigentes

En Colombia se carece de un sistema integral y de aplicación universal de información en materia de bienes fiscales y, más aún, que opere como una herramienta modular automatizada e integrada al Sistema de Gestión Financiera Pública (SIGFP). No obstante, algunas entidades cuentan con aplicativos propios para la administración, registro de datos y control de activos no financieros.[4]

En términos de registro, la información que existe se sustenta en la contabilidad pública, donde la selección del momento en que se genera el asiento contable es determinada por el usuario en forma manual, ya que, en el momento de la obligación del gasto, por ejemplo, el usuario debe seleccionar si la operación a registrar se realiza conforme a un atributo contable o no. Se reitera, sin embargo, que las instituciones tienen aplicativos propios que sirven de auxiliares, pero que obviamente no son uniformes en todas las entidades y, mediante archivos planos, se envía información a la CGN-CHIP.

El valor de los elementos faltantes no justificados ni compensados queda registrado a cargo del responsable de los bienes, en el acta que se levanta de la diligencia; cada director o jefe recibe el inventario de la dependencia a su cargo y la copia de los inventarios de los servidores públicos o contratistas de esta, con el fin de ejercer el control

4 En el DNP, en el ICBF y en el Ministerio de Cultura se hace referencia a estos aplicativos.

administrativo, y reporta oportunamente las novedades por escrito a la Subdirección de Gestión de Operaciones. Cuando se evidencie la existencia de un acto delictuoso en el manejo de los bienes, además de los trámites administrativos internos, la Subdirección de Gestión de Operaciones debe presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad judicial competente, adjuntando los documentos que sean necesarios.

3.5. Productos que Actualmente Genera el Sistema

Como ya se expresó inicialmente, si bien no hay un sistema de bienes fiscales legalmente establecido, sí existen manuales de procedimientos al respecto en algunas entidades públicas, como en el caso particular del DNP, de donde se ha tomado la siguiente información relacionada con los procesos de la administración de bienes y sus entradas, actividades y salidas, identificando de esta forma los siguientes productos:

(i) Bienes recibidos y almacenados;

(ii) Ingreso de bienes registrado;

(iii) Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora;

(iv) Bienes entregados al servicio;

(v) Traslados o reintegros de bienes;

(vi) Inventarios físicos de bienes: a) Individual; b) Institucional;

(vii) Baja de bienes;

(viii) Conciliación de movimientos de almacén

3.5.1. Bienes recibidos y almacenados

De acuerdo con los manuales de procedimientos emitidos por las entidades públicas, para la recepción de los bienes es necesario contar con el contrato o la orden de compra, la cual debe ser comparada con la remisión o factura enviada por el proveedor; el auxiliar administrativo recibe los bienes según las características y condiciones establecidas en los documentos soporte, teniendo en cuenta el tipo de ingreso, entre otros: adquisición, transferencias de proyectos, donación, traspaso, bienes recibidos en comodato o reposición, por contratos de servicios o de adecuación de instalaciones locativas.

En caso de que se reciban entregas parciales de bienes, deberá quedar claramente estipulado en el respectivo soporte el número de unidades recibidas; y, al recibir los bienes, el funcionario responsable debe verificar que se cumpla con las características, cantidad, calidad, presentación, vencimiento y demás especificaciones estipuladas en el contrato, así como con la aceptación de la oferta, factura, acto administrativo o remisión.

De comprobarse diferencias entre lo físico y lo contratado, el supervisor del contrato deberá adelantar la reclamación ante el proveedor según sea el caso, para que se realicen los correctivos necesarios de acuerdo con lo pactado contractualmente.

3.5.2. Ingreso de bienes adquiridos

Con la factura radicada formalmente por el proveedor y el recibo a satisfacción por parte del supervisor, se procederá a realizar el ingreso de los bienes al sistema de control de activos de la entidad. El auxiliar administrativo verifica que los documentos soporte estén completos y que los bienes fueron recibidos; clasifica y registra la información en el aplicativo de control de activos de acuerdo con lo establecido en ellos y, genera el comprobante de almacén anexando los documentos soporte y los archiva previamente firmados por el coordinador y auxiliar administrativo.

3.5.3. Bienes entregados al servicio

El auxiliar administrativo atiende las solicitudes enviadas por las dependencias y genera comprobantes de egreso (formato "Entrega provisional de bienes") los cuales deben quedar debidamente firmados por quien recibe y quien entrega.

3.5.4. Traslados o reintegros de bienes

Una vez recibida la solicitud, el auxiliar administrativo realiza el traslado o reintegro de bienes, cierra dicha solicitud una vez ejecutada y genera el respectivo comprobante de traslado o reintegro, el cual se legaliza con la firma de quien entrega y quien recibe. Si el bien es reintegrado al almacén, se solicita al área competente el concepto técnico sobre el estado de los bienes, con el fin de establecer el destino que se les debe dar.

Cuando el bien deba ser retirado para mantenimiento, reubicación en otras oficinas de la entidad o para ser reintegrado al almacén, el auxiliar administrativo diligencia el formato respectivo; así mismo, llenará los correspondientes formatos cuando se trate de salidas eventuales o para las salidas permanentes de equipos.

3.5.5. Inventarios físicos de bienes

La toma física de inventarios de bienes afectados al servicio se hará una vez al año con corte a 31 de diciembre, y se rendirán dos informes: uno con corte a 30 de junio y otro, con corte a 31 de diciembre. En cuanto a la toma física de inventarios de los bienes existentes en almacén, incluyendo los bienes de consumo, se ordena realizarla dos veces al año, una con corte a 30 de junio y otra con corte a 31 de diciembre; los resultados se comparan con los saldos de existencias generados por el sistema de control de activos a la fecha de su realización.

El conteo se hace a todos los bienes de consumo y activos fijos por medio de funcionarios responsables del grupo de adquisiciones y suministros; se elabora un acta donde constan los resultados de la toma física, la cual es firmada por quienes participaron en ella. La subdirección administrativa podrá solicitar y/o realizar pruebas selectivas cuando lo considere necesario. Si en la verificación física de los bienes se detecta que alguno de ellos no está en uso o está en mal estado, se procede a recoger el bien y se solicita el

concepto técnico del área respectiva, con base en el cual se toma la decisión de ponerlo al servicio en otra dependencia o de darlo de baja.

Los bienes en servicio que usa cada funcionario y contratista para el desarrollo de sus labores serán registrados en el sistema de control de activos, y los bienes de uso común de cada dependencia serán responsabilidad del jefe de área.

Al respecto, la siguiente es la información que se carga al sistema de inventarios al ingresar Bien mueble o intangible[5]: i) Código y nombre de la Regional; ii) Código y nombre de la clase de bodega (según estado: Bueno, Deteriorado, Inservible; Ubicación: Almacén, Uso); iii) Código y nombre de bodega (Dependencias); iv) Código y nombre de la agrupación; v) Código y nombre del producto; vi) Fecha ingreso, traslado; vii) Placa; viii) Costo histórico; ix) Depreciación; x) Vida útil; xi) Marca; xii) Serie; xiii) Cédula y nombre del responsable a cargo.

3.5.6. Baja de bienes

La baja de bienes se presenta cuando, con base en un análisis técnico, administrativo y financiero que es aprobado por un Comité de Gestión y Desempeño Institucional, se presentan en forma física los bienes que serán retirados definitivamente del servicio y del registro del patrimonio de la entidad, ya sea por obsolescencia, por estar inservible, por caso fortuito o de fuerza mayor o porque siendo servible ha sido donado, vendido, permutado, hurtado o robado. Con base en ello, el auxiliar administrativo elabora el respectivo comprobante de egreso; para el caso de pérdida, hurto o daño, se da de baja en el aplicativo, caso en el cual no se requiere autorización de dicho comité.

3.5.7. Reporte de novedades y siniestros a la aseguradora

El funcionario responsable o coordinador de grupo relaciona los bienes que deben ser asegurados o aquellos que han sido dados de baja o siniestrados, y mediante oficio reporta estas novedades al corredor de seguros.

3.5.8. Conciliación de movimientos de almacén

El funcionario responsable revisa de forma mensual los movimientos de ingresos, egresos y traslados de bienes de la entidad contra lo registrado en el balance; elabora la conciliación y, en caso de encontrar diferencias, identifica las causas y procede a registrar los ajustes que correspondan. Informa al grupo de contabilidad el estado del proceso en que se encuentran los bienes recibidos y/o entregados en donación o transferencia pendientes de legalizar. Trimestralmente proyecta las notas a los estados financieros relacionadas con la propiedad, planta y equipo.

5 Información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

3.6. Administración de Bienes Incautados/Decomisados

La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, menciona en un capítulo denominado "Administración de bienes incautados y decomisados", como recomendación principal, la creación de un organismo nacional que se encargue de todo el proceso administrativo que comienza con la incautación de los bienes y termina con su posible enajenación. Fiel a estas recomendaciones, el Gobierno colombiano respondió a estos lineamientos a través de las siguientes Instituciones:

a) Central de Inversiones S. A. (CISA)

Esta empresa fue constituida por escritura pública N.º 1084 del 5 de marzo de 1975, la cual ha tenido diferentes reformas. Es una sociedad comercial de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen de derecho privado, de conformidad a lo establecido con el artículo 91 de la Ley 795 de 2003 y el Decreto 4819 de 2007, modificado por los Decretos Nros. 1207 de 2002, 3409 de 2008 y 4393 del 23 de noviembre de 2010. Tiene por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos los derechos en procesos de liquidación, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la Ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico, gestión, valoración, adquisición y/o administración de activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

Para el registro y control de la venta de activos fijos, CISA implementó el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA) con información en tiempo real del inventario de los bienes inmuebles para la venta. Actualmente, el reporte del sistema corresponde al 10 % de las entidades públicas que han transferido o utilizado como intermediaria a CISA para la venta de sus activos. Igualmente, los inmuebles reportados son aproximadamente un 10 % de los activos fijos inmobiliarios proyectados, propiedad de las entidades públicas del orden nacional y territorial, órganos autónomos e independientes. En todo caso, toda recaudación sobre enajenación de bienes fiscales se debe centralizar en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

b) Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)

Se creó como organismo adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, mediante el artículo 2.º del Decreto 60494 de 1990 y se le confirió personería jurídica por el Decreto Presidencial 2159 de 1992. En lo que respecta a sus funciones vinculadas con los bienes, se pueden mencionar, entre otras:

- Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos.

- Supervisar la utilización de los bienes por parte de los destinatarios provisionales o depositarios.
- Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o destinación definitiva de los bienes.
- Hacerse parte en defensa de los intereses de la Nación, en los procesos que se intente llevar a cabo para obtener la indemnización de perjuicios por el decomiso de los bienes, independientemente de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público.

c) Sociedad de Activos Especiales (SAE)

El Estado colombiano buscó corregir la corrupción y pobre gestión de activos fijos de la anterior Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) creando, a partir de la Ley 793 de 2002, la Sociedad de Activos Especiales (SAE-SAS) como sociedad de economía mixta con régimen de derecho privado; es filial de CISA y está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta asumió la gestión del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), el cual administra los bienes sobre los cuales se declara la extinción de dominio de los bienes que tienen origen o destinación ilícitos.

La gestión de la SAE colombiana se centra en la administración de los bienes mientras se decide, en el proceso judicial, la titularidad del bien. En caso de declararse la Justicia a favor del Estado, dichos bienes tendrán como destino contribuir a los programas de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada; en caso contrario, deben devolverse a sus titulares. Mientras se decide la titularidad, los bienes figuran "en proceso de extinción", situación en la que el Estado debe procurar la productividad de estos bienes y reducir los costos de administración.

La creación de la SAE se asemeja en cierta forma al SAE de México y tiene relación con la OEA como un instrumento de cooperación en la lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado; la SAE realiza ventas de dichos bienes incautados (inmuebles, vehículos, semovientes, entre otros) a través de subastas virtuales; estos recursos son entregados a la Nación con el fin de fortalecer la lucha con el crimen.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Aunque en Colombia no se cuenta con un sistema de bienes fiscales legalmente establecido, sí es posible identificar algunas fortalezas relacionadas con la administración de los bienes fiscales, tales como las siguientes:

- Las entidades públicas cuentan con lineamientos y manuales de procedimientos para la adecuada administración y manejo de los activos no financieros, los cuales han sido elaborados y aprobados mediante resoluciones internas de algunos ministerios y departamentos administrativos y son de obligatoria aplicación.
- En general, los funcionarios de las entidades reconocen que no hay uniformidad entre sus sistemas propios y los que usan otras entidades, tienen claro que existe fraccionamiento y que se requiere intercomunicarlos e integrarlos con el SUIGFP.
- Se cuenta con un sistema organizado de controles internos y externos, con responsables definidos e independientes, que posibilitan una supervisión efectiva de la administración y manejo de los bienes fiscales. Estos controles incluyen la consideración de riesgos, la verificación de inventarios físicos periódicos, así como la generación, seguimiento de reportes y planes de mejoramiento.
- Existe una cultura generalizada de mejoramiento continuo, derivada de la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y manuales de procedimientos en esta materia, documentos que incluyen lineamientos, reglas y métodos que, aunque no son homogéneos en todas las entidades públicas, sí guían su adecuada administración y fijan responsabilidades a los personas encargadas de su custodia y manejo.
- Apertura y disposición a la adopción de las mejores prácticas internacionales, entre las cuales se puede tomar como ejemplo a países del entorno latinoamericano, como México, Perú y Guatemala, que tienen organizado su sistema de bienes fiscales.
- Están relativamente bien identificados los procedimientos, actividades y responsabilidades en materia de administración de los bienes fiscales, lo cual permite una adecuada administración y operativa de estos por parte de las entidades públicas, garantizando su correcta recepción, almacenamiento, ingresos, suministros, bajas, clasificación e inventarios físicos.
- La transparencia con la que se gestiona la transferencia o enajenación de los activos públicos no financieros, así como la oportuna y permanente realización de inventarios en todas las entidades públicas, permite no solo la verificación de los registros, sino también la determinación de responsabilidades de los custodios, usuarios y responsables.
- En general, las entidades públicas cuentan con adecuada capacidad e infraestructura instalada, lo cual garantiza el soporte suficiente para las mejoras que se propone introducir al SIGFP.
- Se pudo constatar, así mismo, que existe amplio conocimiento de las tareas y una experiencia acumulada por parte de los funcionarios que están al servicio de las unidades administrativas de bienes fiscales, lo cual constituye una

base sólida para los nuevos emprendimientos y responsabilidades que exige el mejoramiento del SIGFP.

4.2. Principales Debilidades

El análisis de la administración y manejo que actualmente realizan las entidades públicas en Colombia en materia de bienes fiscales permite identificar las siguientes debilidades:

4.2.1. En el ámbito de la ACN, no se ha trabajado en forma orgánica en la preparación de un programa integral de reforma e implantación del Sistema de Bienes Fiscales

No fue posible identificar una propuesta general de reforma y desarrollo de este sistema con alcance en toda la ACN, que haya sido elaborada hasta la fecha.

Los avances identificados hasta la fecha en materia de reforma y organización del sistema han sido producto de los esfuerzos aislados de ministerios, departamentos y UAEs.

4.2.2. El Sistema de Bienes Fiscales no está regulado en forma orgánica por una ley o un decreto que establezca su órgano rector, así como las atribuciones y funciones de este

Más allá de lo establecido por la Constitución Política, y de la normativa expuesta en el punto 3.1 de este capítulo, no hay una norma general y específica que a nivel de ley u otro acto normativo con competencia en toda la ACN regule el sistema.

Por su parte, la CGN no ha desarrollado plenamente las facultades que sobre la materia le ha otorgado su ley de creación (Ley 298 de 1996), la cual en su artículo 4.º literalmente establece como una de sus funciones la de "impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado". Se han expedido normas sobre el tema, pero no se identificó ninguna sobre el "Inventario General de Bienes del Estado".

"No existe un registro único institucionalizado de bienes fiscales que, sirva de base para su inventario central único, administración, custodia y otros aspectos técnicos; cada entidad pública maneja su inventario con sistemas de información a su medida, el cual sirve como respaldo de la información contable reportada a la CGN. No existe un registro único consolidado de los activos fijos que constituye el rubro más importante dentro de los Activos no Financieros (ANF) y tampoco, se dispone de un informe anual integrado sobre el detalle de tales Activos Fijos; por otra parte, no hay evidencia sobre informes estadísticos o de gestión integrados de los ANF".[6]

6 Informe de Evaluación PEFA Colombia 2016.

4.2.3. No opera en el ámbito de la ACN un órgano rector responsable del Sistema

En la actualidad no existe un órgano o entidad central con atribuciones para coordinar la administración de los bienes fiscales. La carencia de esta regulación ha propiciado que cada entidad pública –en algunos casos con base en iniciativas propias y en otros aplicando normas dictadas por la CGN y el MECI– buscara suplir los vacíos normativos y de ordenamiento sobre la administración de los bienes con diversos lineamientos e instrumentos, de acuerdo con su particular conocimiento y con las posibilidades que otorgan su estructura orgánica y sus propias capacidades.

4.2.4. La estructura de las cuentas referidas a bienes del CGC no responde armónicamente a la estructura del CPC, del SCN y del MEFP y obstaculiza la integración automática de la contabilidad con el SIGFP

Tal como ya se vio, la integración automática de la información financiera que procesa el SIGFP requiere el relacionamiento armónico de los sistemas de cuentas que procesa, en todos los casos que ello sea posible.

En la actualidad, la estructura del CGC no permite su relación automática con los clasificadores presupuestales Económico y por Objeto del Gasto, ni tampoco con los sistemas de estadísticas económicas (SCN) y fiscales (MEFP). Esta observación general es absolutamente válida en el caso de los bienes fiscales (almacenes y activos fijos).

Sin reformar el actual Catálogo General de Cuentas, en lo que respecta a las cuentas relacionadas con los bienes fiscales (Almacenes/Inventarios y Activos Fijos) bajo la concepción de un SIGFP armónico e integrado, la integración automática de cuentas no será posible.

4.2.5. No se ha ubicado en el área de la ACN un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura y de uso universal en dicho ámbito

La única estructura de bienes de aplicación universal que se logró identificar en el área del Gobierno General es la que surge del Catálogo General de Cuentas aprobado por la CGN.

4.2.6. No se ha desarrollado un modelo estándar para el registro individual de los bienes según su tipología contable

No se han dispuesto en forma central y uniforme para todo el ámbito de la ACN los datos a registrar sobre cada bien, de acuerdo con su tipología (muebles registrables y no registrables, biológicos plantas, biológicos animales, inmuebles e intangibles). Este

tipo de registro es imprescindible para una orgánica y racional administración de los bienes fiscales.

4.2.7. No se observa la vigencia de normas claras e integrales sobre el registro contable de los bienes de uso público y sobre su administración y custodia

No se observa una metodología contable central (reconocimiento, medición inicial, medición anterior, bajas y revelaciones) absolutamente clara, concreta y en vigencia para aplicar en los casos de "Bienes de uso público e históricos y culturales", específicamente, en el caso de los terrenos sobre los que se construye

4.2.8. No existe un registro central de bienes de uso público naturales

No le fue posible a esta consultoría conocer la existencia de un registro orgánico (contable o extracontable) de este tipo de bienes (costas marítimas, cauces de agua –salvo los que nacen y mueren en un mismo predio–, etc.). Ello impide su administración y custodia orgánica y central.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

Con base en las disposiciones constitucionales vigentes, en las fortalezas identificadas y en los avances administrativos ya realizados sobre la materia, se formulan las siguientes propuestas de reforma del sistema.

4.3.1. Preparación de un modelo conceptual y funcional del Sistema de Bienes Fiscales

Se recomienda, a partir de los criterios organizativos del Sistema de Bienes Fiscales (Activos Fijos y Existencias/Almacenes) que se proponen en este documento, la preparación de un modelo conceptual analítico que incluya las especificaciones funcionales de los procesos que lo conforman y de sus relaciones externas en calidad de módulo del SIGFP. Este modelo conceptual debería desarrollar el contenido clásico de este tipo instrumentos, que incluye, entre otros, los siguientes elementos:

- concepción de la reforma que se propone;
- situación legal y administrativa actual del sistema;
- bases legales de la reforma;
- bases técnicas de la reforma;
- organización administrativa del sistema;
- macroprocesos y procesos del sistema;
- relaciones funcionales analíticas con otros sistemas del SIGFP;

- programa general de reforma para el desarrollo integral del sistema;
- etapas y costo de la reforma;
- gestión del cambio.

4.3.2. Preparación de un proyecto de ley sobre administración de bienes fiscales

Se recomienda la preparación, discusión y aprobación de un proyecto de ley reguladora del Sistema de Bienes Fiscales, que –como mínimo– deberá desarrollar los siguientes aspectos:

- Objeto de la ley, ámbito de aplicación, definiciones básicas, principios del sistema, terminología jurídica aplicable.
- Organización administrativa del sistema, a partir de la definición de que su órgano rector se desempeñe en el ámbito del Ministerio de Hacienda.
- Atribuciones y responsabilidades del órgano rector, entidades ejecutoras, administradores y custodios de bienes.
- Normas específicas sobre bienes inmuebles, muebles, intangibles.
- Normas sobre el mantenimiento y conservación de bienes.
- Normas sobre la protección legal de los bienes.
- Normas sobre la venta de bienes de dominio privado del Estado.
- Relaciones con la CGN por la valoración de bienes.
- Creación y aspectos básicos del Sistema de Información sobre Bienes Fiscales, desagregado por: a) Bienes inmuebles; b) Bienes muebles en general; c) Bienes muebles registrables; d) Activos biológicos (plantas y animales); d) Bienes intangibles; y e) Almacenes. Implantación de la ficha técnica de registro para cada tipo de bienes.
- Normas sobre la inversión en bienes de dominio público y custodia de estos.
- Prohibiciones; sanciones.
- Otras disposiciones generales.
- Otras disposiciones transitorias.

Una vez aprobado un proyecto de ley con una estructura aproximada a la propuesta, se generará un importante fortalecimiento de la situación patrimonial del Estado. Este debería ser preparado en forma simultánea con el modelo conceptual y funcional expuesto en el acápite anterior.

4.3.3. Organización de una Unidad Central responsable del sistema

Ahora bien, teniendo en cuenta los tiempos que puede demandar el tratamiento y aprobación de un proyecto de ley sobre la materia, se propone que en forma inmediata se prepare, analice y apruebe un decreto u otro acto administrativo que identifique una unidad organizacional con competencia suficiente para regular los aspectos sustantivos del sistema con competencia en el ámbito de la ACN o al menos en las entidades de la Rama Ejecutiva.

El proyecto de la norma de creación de la unidad deberá especificar sus atribuciones en materia de política, organización, gestión, información y responsabilidades de administradores y custodios de bienes fiscales en forma homogénea por todas las entidades incluidas en su ámbito de competencia. La aprobación de un manual único de administración de bienes fiscales y de gestión de almacenes debería ser una de las primeras actividades de esta unidad administrativa, siempre en el marco del modelo conceptual aprobado.

Es recomendable que la nueva unidad administrativa que se aconseja crear funcione en el ámbito central del Ministerio de Hacienda y que, en todos los casos, sus atribuciones se especifiquen a partir de las atribuciones legales de la CGN en materia del inventario general de bienes y de las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de estos.

4.3.4. Adaptar el Catálogo General de Cuentas (CGC) a la estructura contable del CPC, del SCN y del MEFP, respetando las normas de las NICSP sobre la materia

Tal como ya fue recomendado en el Sistema Contable, para lograr un funcionamiento armónico y automático del SIGFP, el CGC debe estar estructurado en forma tal que permita, en el caso de los bienes fiscales, su integración automática con las cuentas de los clasificadores presupuestales (especialmente el de "por Objeto del Gasto"), el CPC y las estructuras de cuentas del SCN 2008 y del MEFP 2014. Ahora bien, recordando que estas tres últimas estructuras de cuentas responden a estándares internacionales y no son modificables por decisiones administrativas gubernamentales, corresponde revisar aquellos elementos donde sí se tiene autoridad para hacerlo.

En el caso de los clasificadores presupuestales, a la fecha se ha avanzado en la materia, sin llegar aún a la perfección en lo que refiere a la integración automática de cuentas. En el caso del CGC, se observa que aún resta un trabajo en profundidad. Las estructuras de cuentas requeridas, en sus aspectos generales, han sido referidas en el punto 2 de este capítulo.

En concreto, en lo que hace a bienes fiscales, debe existir una relación automática y unívoca entre las cuentas del Catálogo General de Cuentas con las del CPC y las de los clasificadores presupuestales, específicamente las del Clasificador por Objeto del Gasto (COG) referidas a bienes. Una vez conseguido esto, y si todos los mencionados sistemas de cuentas se desarrollaron bajo la concepción del SIGFP, se logrará la integración

automática de las cuentas contables con las de los sistemas estadísticos (SCN 2008 y MEFP 2014). Así mismo, todo ello debe encuadrarse, en lo posible, en las normas de las NICSP sobre la materia.

4.3.5. Diseño y puesta en vigencia de un Catálogo de Bienes Fiscales desagregado hasta su último nivel de apertura de aplicación en el ámbito del Gobierno General

Desde la oficina central del sistema, debe desarrollarse y ponerse en vigencia un Catálogo de Bienes Fiscales hasta su último nivel de desagregación para su aplicación integral en el área del Gobierno General Nacional. Dicho catálogo debe ser elaborado a partir del Clasificador Central de Productos y de las cuentas referidas a bienes del Catálogo General de Cuentas de la CGN, siempre luego de haber adecuado las cuentas de este a los estándares internacionales y a los clasificadores presupuestales. Constituye un instrumento esencial para una eficiente administración y control de los bienes, y es la base sobre la que se deben presentar los inventarios institucionales.

4.3.6. Diseño y aprobación de un sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien fiscal

El sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien del Activo Fijo debería estar compuesto por cinco tipos de ellas, a saber:

- Bienes muebles (no registrables y no biológicos);
- Bienes muebles registrables;
- Bienes biológicos plantas;
- Bienes biológicos animales;
- Bienes Inmuebles;
- Bienes Intangibles.

A continuación, se presenta un listado del contenido de las fichas individuales de los bienes del Activo Fijo que, en general, es común para todos los tipos de estos, aunque está específicamente orientado al caso de los bienes muebles.

- Número de registro del bien en el inventario;
- Código de acuerdo con el Catálogo de Bienes;
- Denominación del bien;
- Descripción del bien (medidas, características, etc.);
- Fecha del alta;
- Imputación presupuestaria o causa del alta no presupuestaria;
- Número y fecha de la orden de compra, si corresponde;

- Costo de adquisición, producción o avalúo, si corresponde;
- Razón social del suplidor e identificación tributaria de este (RUT o Nit);
- Método de rotulación o datos de identificación adheridos al bien;
- Número y fecha de la orden de pago, si corresponde;
- Cuenta contable en la que se registra;
- Títulos y documentos de propiedad, si corresponden;
- Dependencia administrativa que lo tiene asignado y reasignaciones;
- Ubicación geográfica en detalle de donde se encuentra el bien;
- Vida útil estimada;
- Método de depreciación que se le aplica;
- Valor residual actualizado;
- Estado de conservación;
- Sistema de mantenimiento y conservación aplicado al bien;
- Mejoras incorporadas - Valor actualizado;
- Cláusulas restrictivas, si existieran;
- Seguros: Asegurador/nro. póliza/costo póliza/monto asegurado/período cubierto;
- Responsable patrimonial;
- Depositario/Custodio;
- Datos sobre la caución de responsables patrimoniales o depositarios;
- Fechas de tomas de inventarios o de verificación física;
- Situación contable (uso, en tránsito, en concesión, rezago, otros);
- Baja del bien (fecha y causa).

En forma adicional, cada tipo de bien incorporará información específica relacionada con su tipología, como, por ejemplo, la que se muestra a continuación:

- Bienes muebles registrables: marca, modelo, número de motor, número de chasís, país de procedencia, placa, uso al que está afectado, número de registro de tránsito.
- Animales (Semovientes): tipo, fecha de nacimiento, pedigrí y certificado de pedigrí (si corresponde), color, marcas, señas particulares, registro sanitario, etc.
- Plantas: nombre común, nombre científico, forma, raíz, altura, diámetro, foliación, floración, longevidad, etc.
- Inmuebles: categoría del inmueble (urbano/rural/zona especial); superficie de terreno (m^2); tipo, código y datos catastrales; número y fecha del documento

de propiedad; lugar y expedición de la escritura; destino (casa/apartamento/local/garaje/bodega/hospital/otro); superficie construida; año de construcción; año de reparaciones mayores, etc.

- Bienes intangibles: (caso *software*) tipo de *software* (ej.: entorno de escritorio; navegador web); lenguaje de programación en que está escrito; idioma en que está desarrollado; plataformas soportadas; componentes; estructuras propias; certificaciones técnicas, etc.

Las fichas mencionadas anteriormente deberían ser confeccionadas en el tiempo más cercano posible al alta del bien y antes de que el bien sea afectado a la operación.

El diseño en detalle de las fichas técnicas de los diferentes tipos de bienes fiscales debe formar parte de los contenidos del modelo conceptual propuesto.

4.3.7. Revisar la normativa contable vigente sobre bienes de uso público, históricos y culturales, y proponer los cambios, aclaraciones o complementos que requiera

Se recomienda que, en el caso de los bienes de uso público, en las mencionadas "Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos" para Entidades de Gobierno, se aclare muy específicamente el tratamiento contable de los Bienes de Uso Público de tipo natural; por ejemplo, en cuestiones tales como si se debe activar o no el valor de una playa o un río. No hay ninguna duda sobre el registro de la inversión en ellos.

De manera similar a lo anterior, en el caso de los bienes históricos y culturales, ¿corresponde inventariar los bienes mencionados en los artículos 63 y 75 de la Constitución Política, tales como el patrimonio arqueológico de la Nación o el espectro electromagnético? Todos ellos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Como dice el art. 82, "es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común". ¿Lo anterior significa incorporarlo al patrimonio fiscal? En este caso, debe actuarse, además, en el marco de lo dispuesto por la Ley 1185 de 2008 (modificatoria de la Ley 397 de 1997), que desarrolla el tema Patrimonio Cultural de la Nación, incluyendo su inventario y registro).

En síntesis, se recomienda definir respuestas legales y contables concretas y específicas a estos casos y otros similares, ya que hasta la fecha no fue posible ubicarlas en la normativa vigente sobre el tema.

4.3.8. Crear un registro no contable y no valorizado de bienes de uso público naturales

Este tipo de registro de bienes nacionales, en principio, no debe formar parte de los estados financieros ni del patrimonio fiscal. Sí correspondería que existiera un registro no valorizado de ellos para su correcta administración y custodia. Este tema merece un mayor análisis legal por expertos legales especializados en la materia para elaborar un proyecto de acto administrativo o ley al respecto. Una de las grandes ventajas de un registro como el propuesto es la posibilidad de una vigilancia y supervisión permanente y responsable de estos bienes, aun en el caso en que no se haya construido nada sobre estos. En cuanto al registro central, sería conveniente que este funcionara en el área del Ministerio de Hacienda, pero la custodia de los bienes correspondería al ministerio o entidad relacionado con el tipo de estos.

4.3.9. Estrategia de gerencia y optimización de uso de los ANF, en particular de los bienes inmuebles

Se requiere incluir indicadores que genere el sistema, definidos conforme a metodologías internacionales. Dichos indicadores deben permitir identificar tanto los activos improductivos como los subutilizados, para que surja la necesidad de diseñar procesos de optimización en el uso. Adicionalmente, el sistema debe capturar las necesidades de activos que puedan ser suplidas por el inventario existente, para evitar su compra y/o alquiler innecesarios. Deberá tener como punto de partida la información contable de la Contaduría General de la Nación (CGN) y estar integrado a los sistemas de información del SGFP. En todo caso, es indispensable que la información empleada en la gestión de activos sea suministrada por las entidades en forma completa, oportuna y precisa.

XII

SISTEMA DE CONTROL FISCAL

Apéndice

El Control Interno en el Estado Colombiano

Tabla de contenido

XIIA

1. PRESENTACIÓN **839**

2. REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONTROL INTERNO **840**

3. INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL CONTROL INTERNO **843**

3.1. Institucionalidad del Control Interno 846

3.2. Instancias de Articulación 847

3.2.1. Responsables *847*

3.2.2. Reguladores *847*

3.2.3. Facilitadores *848*

4. MEDICIÓN DEL CONTROL INTERNO **849**

5. LA IMPORTANCIA DE LOS JEFES DE CONTROL INTERNO **850**

6. RELACIÓN DEL CONTROL INTERNO CON LA RECIENTE REFORMA DEL CONTROL FISCAL **851**

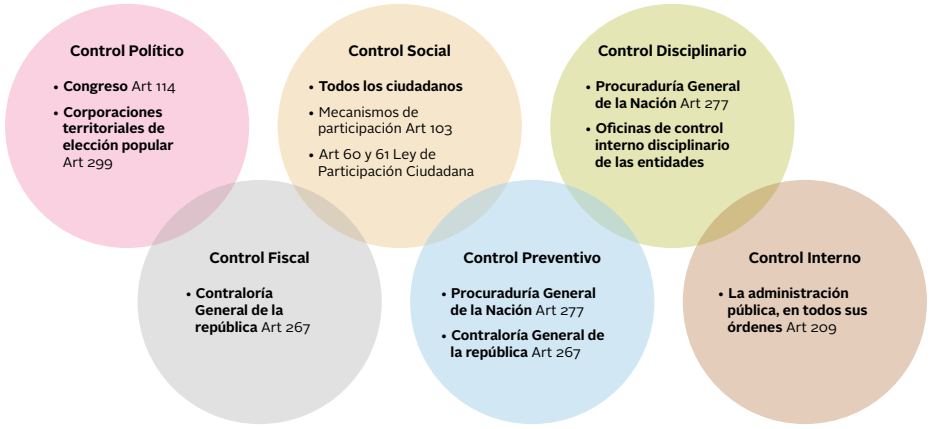
7. RETOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **852**

1. PRESENTACIÓN

El Estado contemporáneo sostiene su organización jurídica, política y administrativa en un conjunto de espacios en los que se ejerce, de una u otra forma, control. En otras palabras, el control se ha convertido en un elemento clave para el adecuado funcionamiento de los asuntos públicos, para el cumplimiento de los fines trazados y el acercamiento a la ciudadanía lo que propicia una mayor legitimidad y confianza.

Colombia no se ha apartado de esa tendencia, incluso, resulta ser uno de los países de la región con una amplia tradición en la regulación y la gestión del control. Nuestro Estado cuenta con control político, fiscal, social, disciplinario, preventivo e interno. Todos ellos anidados en la Constitución Política, encaminados a contribuir al adecuado y eficiente ejercicio del aparato administrativo y a evitar y sancionar hechos de corrupción.

Figura 1. El Control en la Constitución Colombiana



Fuente: Constitución Política de la República de Colombia, 1991

Sin duda alguna, uno de los propósitos más importantes del control estatal y ciudadano es la prevención y así se ha previsto normativamente, a saber:

- **El Control Político**, herramienta utilizada para hacer veeduría al accionar de las autoridades del ejecutivo propiciando el balance de poderes para evitar daños por sus decisiones: prevención.
- **El Control Social**, mediate el cual, todos los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden vigilar y fiscalizar la gestión pública con el fin de acompañar el cumplimiento de los fines del Estado y Evitar un inadecuado funcionamiento del Estado: prevención.
- **El Control Disciplinario** busca garantizar que la función pública se ejerza en beneficio de la comunidad y para la protección de sus derechos y libertades, también busca disuadir acciones nocivas de los servidores públicos: prevención.

- **El Control Fiscal** tiene como fin vigilar la administración de los recursos públicos tanto de las entidades públicas, como de las privadas con funciones públicas para eliminar el mal uso de recursos públicos. El control fiscal, se ejerce en forma posterior y selectiva, y además puede ser preventivo y concomitante: prevención.
- **El Control Interno**, mediante la verificación y evaluación de las actividades, operaciones y actuaciones de las entidades estatales, determina su legalidad y conformidad con las metas u objetivos previstos y procura el funcionamiento adecuado de la función pública: prevención.

El Control Interno -CI en Colombia es el resultado de un largo y persistente proceso de consolidación y fortalecimiento. De ello dan cuenta su creación de rango constitucional, más de 31 años de aprendizajes y la adopción de las mejores prácticas de la cultura institucional colombiana y el trabajo continuo en pedagogía y diseño de herramientas e instrumentos para hacer comprensible su alcance y bondades. Si bien, fue tema que contó con la evaluación satisfactoria para el ingreso de Colombia a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, que hoy lo presenta como una buena práctica, junto con el Modelo Integrado e Planeación y Gestión -MIPG y el Código de Integridad del Estado colombiano, también se debe anotar que la Organización hizo unas recomendaciones para su mejora, algunas de las cuales siguen estando vigentes.

En este capítulo se abordará el funcionamiento y ejercicio del Control Interno en Colombia, con base en las normas que lo regulan y las políticas, herramientas e instrumentos adoptados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad rectora en el tema, buscando establecer líneas de encuentro, apoyo e interacción con el Control Fiscal. En ese orden de ideas, a continuación, se describe el marco normativo la institucionalidad y gestión, la medición, la importancia de los responsables, la relación con el nuevo Control Fiscal, para terminar con la identificación de retos, conclusiones y recomendaciones.

2. REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONTROL INTERNO

Para empezar, es necesario resaltar que la Constitución Política estipuló en su artículo 209 que la función administrativa además de estar al servicio de los intereses generales debe ejercerse con fundamento en “los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. De otra parte, luego de ordenar la necearía coordinación de las autoridades administrativas para el logro de los fines del Estado, dispone que “La administración publica, en todos sus ordenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

A su vez, el artículo 269 de la Carta, reiterando su mandato, estableció que “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar,

según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas."

Por tanto, acatando los mandatos constitucionales, mediante la Ley 87 de 1993 se establecieron las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.

Años más tarde, con la Ley 489 de 1998 se consolida la institucionalidad del Sistema de Control Interno del país, conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público (Art 27).

En 2005, con el fin de fortalecer la implementación de las prácticas propias del Control Interno se adopta, mediante el Decreto 1599, el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI, que determinó las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados (Art 1).

Posteriormente, debido a la necesidad de sincronizar el modelo con los referentes internacionales, se dio paso a una actualización del MECI a través del Decreto 943 de 2014.

Con la finalidad de garantizar el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control en los organismos y entidades del Estado, acto seguido se ordenó su integración con los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad en un solo Sistema de Gestión, coordinado con el Sistema de Control Interno. permitiendo una mejor y más eficiente articulación de los esfuerzos institucionales de gestión, desempeño y control, que hasta ese momento habían estado separados generando confusión, duplicidades y poca eficiencia (Art 133 de la Ley 1753 de 2015, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018).

En 2017, con el Decreto 1499, se instrumentó la integración de los citados sistemas y se establecieron sus condiciones de desarrollo y articulación mediante la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG para todas las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial del Estado Colombiano y que ha sido adoptada por entidades autónomas y de otras ramas. El Control Interno es una dimensión y una política de gestión y desempeño institucional, como se señalará más adelante.

En MIPG, que opera a través de un conjunto de 7 dimensiones, que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional, el Control Interno es una de esas dimensiones y al mismo tiempo una política, (Talento Humano, Direccionamiento estratégico y Planeación, Gestión con valores para resultados, Evaluación de resultados, Información y comunicación, Gestión del conocimiento y Control Interno), implementadas de manera articulada e intercomunicada, permitirán que MIPG funcione. el Control Interno es parte fundamental, no solo porque se trata de una de sus dimensiones, y a su vez una de sus políticas, sino porque además envuelve todas las demás dimensiones en el entendido

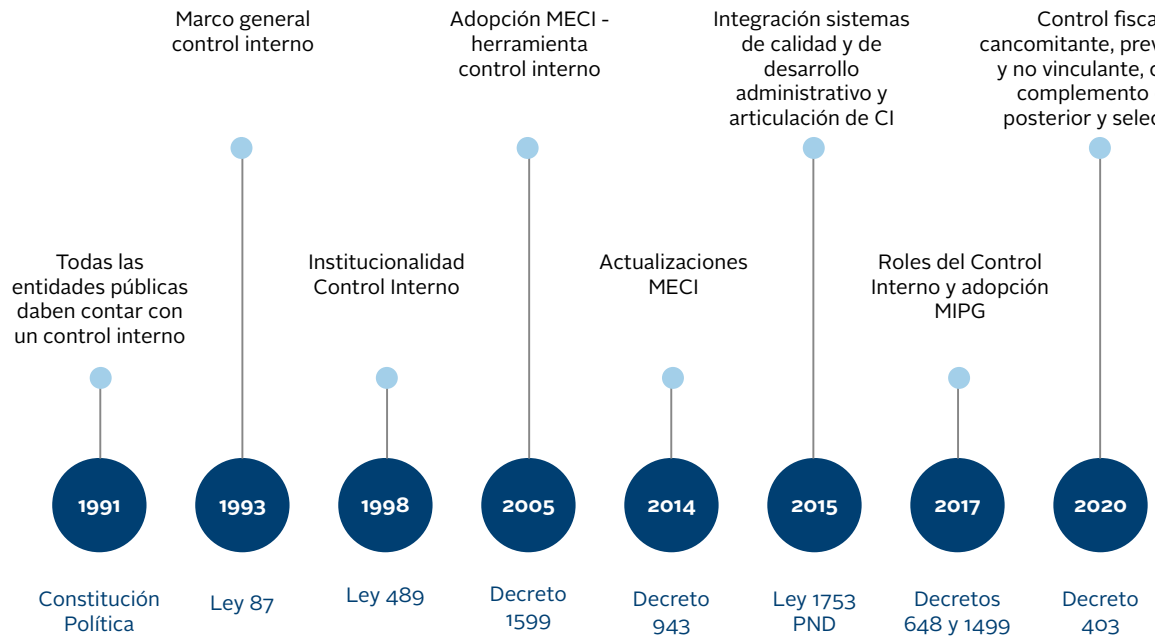
de que el Control Interno es el elemento clave para asegurar razonablemente que las demás dimensiones de MIPG cumplan su propósito.

Recientemente, con el Decreto 403 de 2020 de origen constitucional, se determinó una serie de estrategias dirigidas a promover la coordinación y las sinergias necesarias con las oficinas de control interno de las entidades públicas, para un efectivo control multinivel de la gestión pública, con ocasión de la adopción de la reforma en el ejercicio del control fiscal en Colombia. La relación entre estos dos controles se analizará más adelante.

Así mismo, y puesto que el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP es el ente rector del Control Interno, es pertinente mencionar que su Decreto Único Reglamentario Único -DUR, el 1083 de 2015 (artículos 2.2.21.1.1 al 2.2.21.5.5), compila la normatividad reglamentaria vinculada a las leyes que la originan, por lo que a lo largo de este texto se hará la reseña correspondiente.

La siguiente ilustración resume los hitos normativos arriba descritos:

Figura 2. Hitos normativos del Control Interno



Decreto 1083 de 2015 (Decreto Único Reglamentario - DUR del Sector Función Pública)

Fuente: Elaboración propia

3. INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DEL CONTROL INTERNO

El Control Interno ha sido definido legalmente como "el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos" (Art. 1º. de la Ley 87 de 1993).

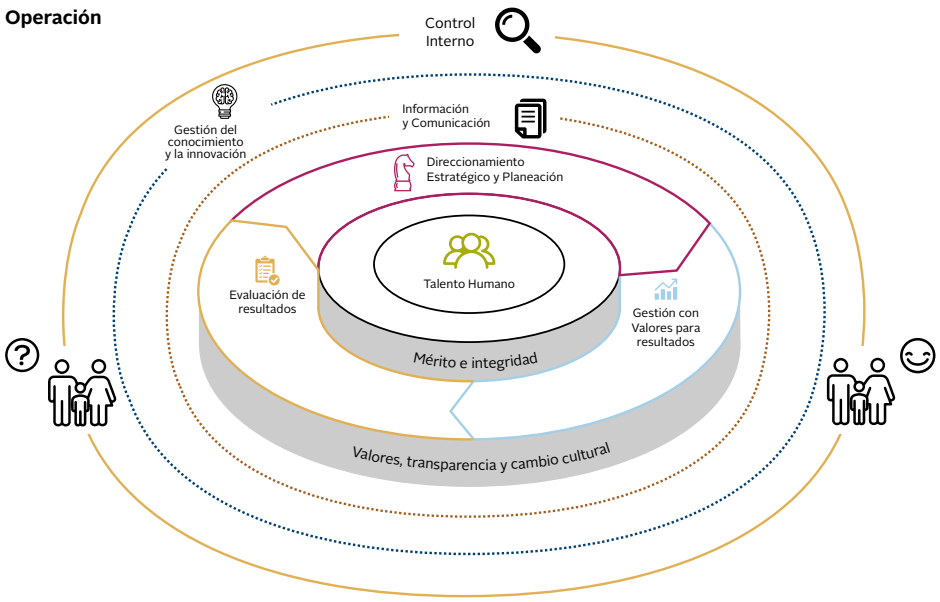
El Sistema debe ser implementado por todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en el Banco de la República, todos los demás entes autónomos y en los fondos de origen presupuestal.

La implementación, fortalecimiento y consolidación del Sistema, se ejecuta a través del Modelo Estándar de Control Interno -MECI, encargado de engranar los esfuerzos de todo tipo para propiciar una estructura de control de la gestión integra y eficiente.

El MECI determina los parámetros necesarios (autogestión) para que las entidades establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura de su mejoramiento continuo (autorregulación), en la cual cada uno de los servidores de la entidad se constituyen en parte integral (autocontrol). (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019)

Como se afirmó en la sección normativa, se encuentra en aplicación y vigencia MIPG, en el cual, se halla subsumido el Control Interno, de una parte, como su 7ª Dimensión que, por definición, envuelve a las otras 6, y, de otra parte, como política de gestión y desempeño.

Figura 3. Operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG

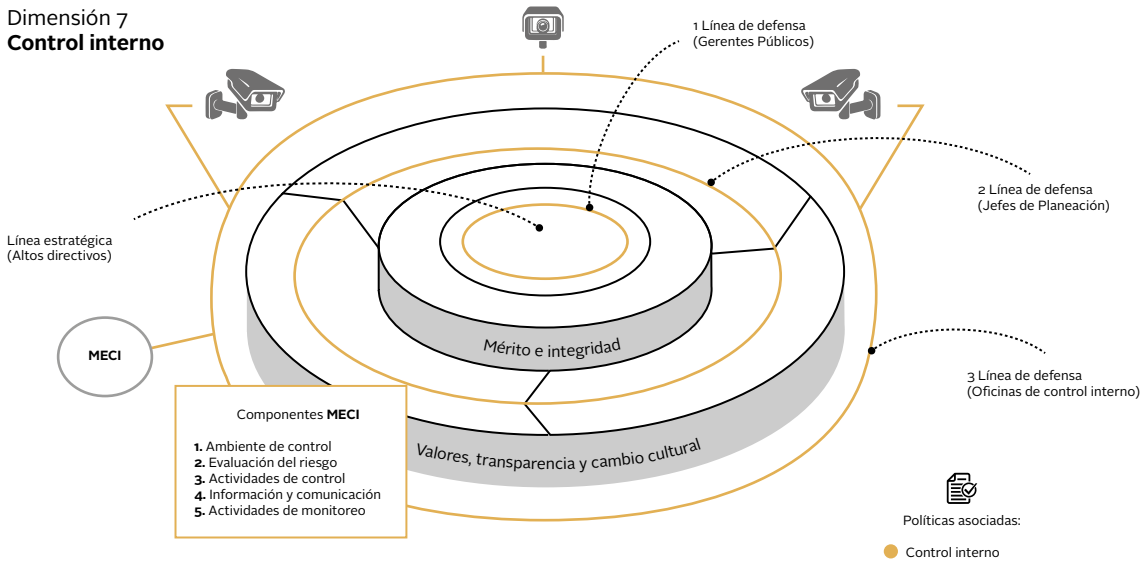


Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019

De tal suerte que el Control Interno resulta ser elemento fundamental para la consecución de los propósitos de las demás dimensiones, en el entendido que al asegurar un ambiente de control interno permanente en el cual se monitoree con anticipación y se adopten directrices para gestionar y controlar los riesgos y se vigile el flujo de información y las comunicaciones de manera continua, se configura un escenario propicio o con condiciones básicas, en el que las entidades pueden obtener y garantizar un direccionamiento estratégico útil, planeación adecuada, gestión de sus recursos (presupuesto, humanos, conocimiento) para obtener más y mejores resultados, aumento del bienestar y mejora en la gestión del Talento Humano e identificación oportuna de los escenarios que son objeto de mejoramiento continuo. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019)

Como dimensión, el Control Interno está estructurado alrededor de dos elementos: (i) un esquema de responsabilidades integrada por cuatro líneas de defensa que proporcionan una manera simple y efectiva para mejorar las comunicaciones en la gestión de riesgos y control mediante la asignación de las funciones y deberes esenciales, y (ii) 4 componentes:

Figura 4. Control Interno como la 7ª. Dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019

Los componentes del MECI, como lo muestra la ilustración anterior son 5:

1. **Ambiente de Control:** Asegurar las condiciones mínimas para el ejercicio del Control Interno
2. **Evaluación del Riesgo:** Gestión de los riesgos institucionales para evitar su materialización
3. **Actividades de Control:** Implementar los mecanismos para dar tratamiento a los riesgos
4. **Información y Comunicación:** Verificar que la información y la comunicación sean efectivas para adecuada operación en la entidad
5. **Actividades de Monitoreo:** Monitorear y evaluar la gestión institucional, a través de la autoevaluación y la evaluación independiente.

(Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019)

Figura 5. Las líneas de defensa del Control Interno

Dimensión 7
Control interno

Operatividad: Tres Líneas de Defensa

Línea Estratégica

- Define el marco general para la gestión de riesgo y el control
- A cargo de la **Alta Dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno**

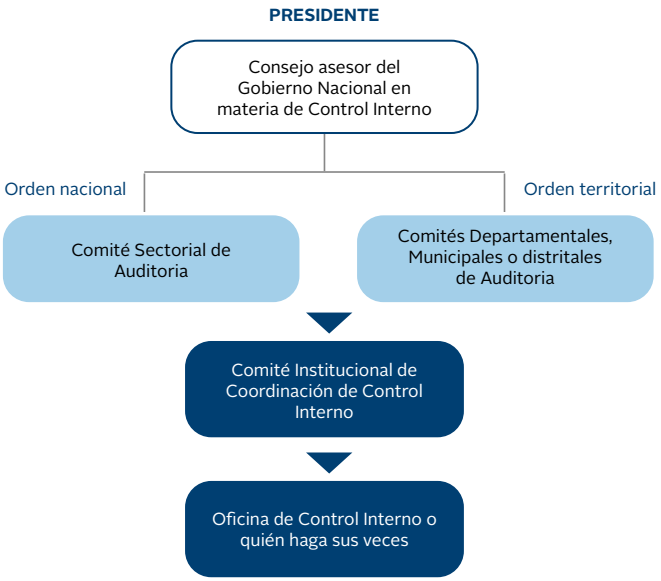
1ª Línea de Defensa	2ª Línea de Defensa	3ª Línea de Defensa
• Desarrolla e implementa procesos de control y gestión del riesgo • A cargo de **Gerentes públicos y líderes de procesos, programas y proyectos de la entidad**	• Asegura que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª Línea de Defensa sean apropiados y funcionen correctamente • A cargo de servidores con responsabilidad de monitoreo y evaluación de controles y riesgos: **Jefes de planeación, supervisores, interventores, coordinadores de otros sistemas**	• Proporciona información sobre la efectividad del SCI, y la operación de la 1ª y 2ª • Línea de defensa con un enfoque basado en riesgos • A cargo de la **Oficina de control interno, Auditoria Interna** o quién haga sus veces

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019

3.1. Institucionalidad del Control Interno

La institucionalidad del CI con una amplia tradición enfocada a la coordinación y articulación, se resume asi:

Figura 6. Institucionalidad del Control interno



3.2. Instancias de Articulación

Para lograr el funcionamiento armónico del Sistema Nacional de Control Interno se señalaron siguientes instancias de articulación, sus competencias e interrelaciones con los sistemas de control interno de las entidades públicas, que se retroalimenten continuamente para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno del Estado, así: responsables, reguladores, facilitadores y evaluadores. (Decreto 2145 de 1999, Art 4º recogido en el arts. 2.2.21.2.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2017)

3.2.1. Responsables

Lo son las autoridades y servidores públicos obligados a diseñar y aplicar métodos y procedimientos de CI, así:

1. El Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, es responsable de mantener el control de la gestión global sobre las políticas públicas, el plan de gobierno y la adecuada coordinación administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, como direccionador de políticas en materia de ingresos y de gastos del Estado.
3. Los Representantes Legales y Jefes de Organismos estatales son responsables de establecer y utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen la correcta aplicación y utilización de las políticas y normas constitucionales y legales en materia de CI.
4. El Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno Institucional, órgano de coordinación y asesoría del diseño de estrategias y políticas orientadas al fortalecimiento del Sistema de CI Institucional.
5. El servidor público, como eje del Sistema, con la obligación de adelantar sus acciones atendiendo los conceptos de autocontrol y autoevaluación.
6. Los Comités sectoriales, departamentales y municipales de auditoría interna, responsables de impulsar las directrices brindadas por los reguladores para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno a nivel sectorial, departamental, distrital o municipal.

3.2.2. Reguladores

Son los competentes para impartir políticas y directrices a que deben sujetarse los entes públicos en materia de CI, así:

1. Al Presidente de la República, corresponde trazar las políticas, apoyado entre otros, en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, las Consejerías Presidenciales, los Ministerios, Departamentos Administrativos y

en el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las Entidades del orden nacional y territorial.

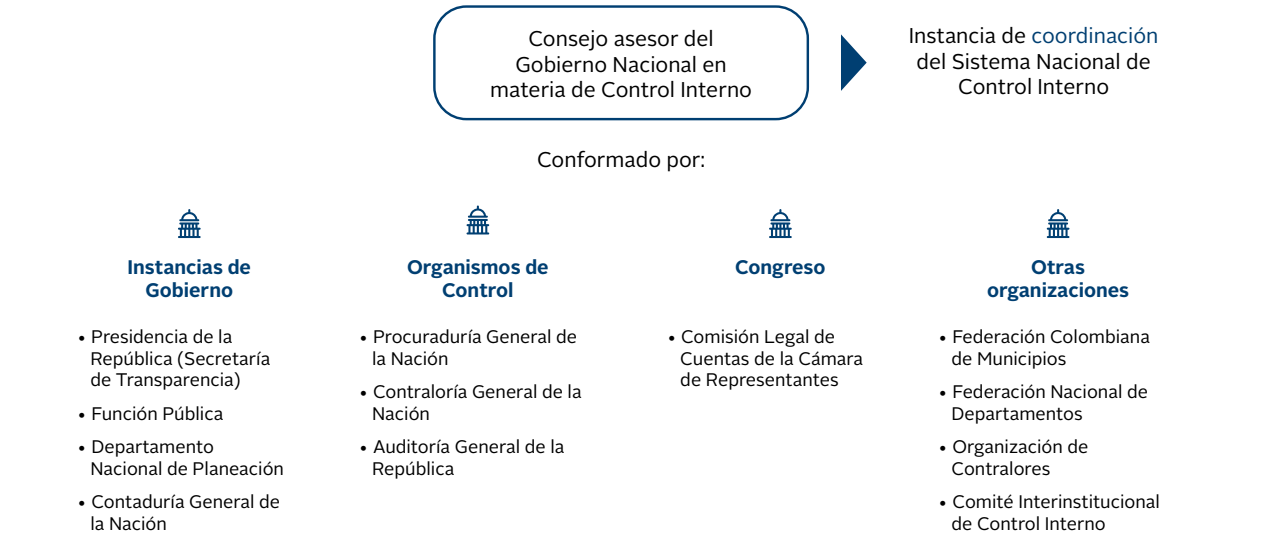
2. El Departamento Administrativo de la Función Pública, corresponde fijar de acuerdo con el Presidente de la República, las políticas de Administración Pública, en especial las relacionadas con Control Interno.
3. El Congreso de la República, a través de su función legislativa.
4. La Contaduría General de la Nación, que en materia contable, diseña, implanta, establece políticas de Control Interno y coordina con las Entidades el cabal cumplimiento de las disposiciones en la implantación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública.
5. La Contraloría General de la República a quien corresponde reglamentar los métodos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de los Sistemas de Control Interno de las entidades sujetas a su vigilancia.

3.2.3. Facilitadores

Los facilitadores son las instancias encargadas de orientar, asesorar, impulsar y poner en marcha estrategias para la debida implantación y el mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno:

1. El Departamento Administrativo de la Función Pública, brinda asesoría y orientación e imparte los lineamientos técnicos para que la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP desarrolle capacitación, formación y desarrollo de competencias laborales.
2. La Procuraduría General de la Nación -PGN, ejerce labor preventiva y de capacitación con el fin de fortalecer la gestión pública, a través de la transparencia en las actuaciones administrativas.
3. El Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, integrado como se muestra a continuación.

Figura 7. Consejo Asesor del gobierno en materia Control Interno



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019

4. El Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, imparte lineamientos para la determinación, implantación, adaptación, complementación y mejoramiento permanente del Sistema de CI de cada entidad.
5. La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces en cada entidad.

4. MEDICIÓN DEL CONTROL INTERNO

Los principales esfuerzos en el fortalecimiento del control interno han estado relacionados recientemente con el mejoramiento de su herramienta de medición, con el fin de propiciar escenarios más precisos de acción en las entidades públicas. En el ultimo lustro se ha procurado implementar una metodología de medición que aporta en la identificación de los puntos clave en el ejercicio del control en las entidades públicas orientado hacia una mayor eficiencia de las operaciones o servicios que presta la entidad y a obtener información correcta, segura y oportuna.

La evaluación actual, a través del MIPG-FURAG y el MECI mide de manera integral el desempeño institucional, se ajusta a las realidades y sobre todo a las diferencias entre entidades, identifica, interpreta y alerta oportunidades de mejora en la planeación y gestión y sobre todo destaca avances e identifica nuevos retos. Así se presentan los cambios por la Función Pública:

Figura 8. Cambio radical en la medición del Control Interno

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019

5. LA IMPORTANCIA DE LOS JEFES DE CONTROL INTERNO

Otros significativos esfuerzos, se han venido adelantando para fortalecer el sistema de CI, sobre todo en materia de aporte a las oficinas de control interno, núcleo central del sistema.

El fortalecimiento se orienta hacia la adopción de prácticas que permitan a los jefes de control interno, elegidos mediante sistemas meritocráticos, por ahora en el orden nacional, ser líderes estratégicos de sus respectivas entidades, que se concentren, mediante herramientas tecnológicas, en prevenir más que en sancionar, en que estén capacitados para administrar los riesgos y saber identificarlos, y en que tengan a su disposición condiciones de trabajo en coordinación y articulación con entidades externas para lograr el transito a una cultura del control, en la cual todos los ciudadanos tengan un grado de responsabilidad.

6. RELACIÓN DEL CONTROL INTERNO CON LA RECIENTE REFORMA DEL CONTROL FISCAL

El Control Fiscal, de acuerdo con el artículo 267 de la CP, es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (control financiero, de gestión y de resultados). Con la reciente reforma constitucional del ejercicio de este control y sus desarrollos, se han ampliado los escenarios, herramientas, directrices y políticas, esperando obtener más y mejores resultados.

Para la Corte Constitucional, los cambios introducidos en el ejercicio del control fiscal: "(...) implica que el control fiscal se desarrolle en momentos previos al perfeccionamiento de los contratos y al posible daño fiscal, de forma que el objeto de este control no se hace sobre los daños sino sobre los riesgos. Su finalidad no es la reparación del daño sino su prevención a través de advertencias al gestor fiscal para que se valoren las apreciaciones de la Contraloría General de la República en punto de una actividad que esta considere como riesgosa. Es menester regular las especificidades de ese control, para que el mismo se ejerza con valoraciones objetivas, mesurables, evidenciables y no apenas sobre pálpitos, pareceres subjetivos y unilaterales o simples arbitrariedades." (Sentencia C-140/2020).

Así las cosas, tanto el Control Fiscal, función pública de vigilancia de la gestión fiscal, como el Control Interno, sistema que procura que todo en las entidades públicas esté conforme con la Constitución y la ley deben confluir y estar sincronizados para prevenir la corrupción, medir y evaluar el desempeño y propiciar acciones que permitan corregir anomalías detectadas.

Ahora bien, el Decreto 403 de 2020 establece que el Control Fiscal concomitante y preventivo "(...) es excepcional, no vinculante, no implica coadministración y corresponde a la potestad de la Contraloría General de la República formular advertencia a los sujetos vigilados y de control cuando sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público (...)", que se podrá efectuar mediante los siguientes mecanismos:

a) Acceso y análisis de la información

b) Articulación con el Control Social

c) Articulación con el Control Interno

d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión

e) Acciones de especial seguimiento

f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.

Resulta entonces necesario indicar que en el literal c) arriba resaltado, Articulación con el Control Interno, se dispone que la Contraloría deberá "(...) articularse con el sistema de control interno con el fin de que este sirva de insumo complementario, coherente y efectivo para el control fiscal externo (...)". Esta articulación se presenta como una clara contribución a la sincronización, armonización y eficacia del Sistema de Control Interno de gestión en todas las entidades públicas. De otra parte, se creó, el Sistema de Alertas del Control Interno a cargo de la Contraloría, disponiendo para los jefes de CI la obligación de reportar hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en donde evidencien un riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos y/o de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. (Art 62, Decreto 403 de 2020)

En consecuencia, el Control Interno sirve como insumo para la priorización y focalización en el ejercicio de la vigilancia y seguimiento permanente a cargo de la Contraloría General de la República. A su vez, también resulta importante que la Contraloría alerte, en este nuevo modelo, a las oficinas de control interno de aquellas situaciones que denoten posible riesgo o pérdida de recursos públicos con el fin de que focalicen el ejercicio de sus funciones en vía a su prevención y anticipación.

Cabe resaltar que también, en el Decreto 403, en el "Fortalecimiento Del Control Fiscal Interno", se determinó que al jefe de la dependencia de control interno en los organismos y entidades del Estado será designado teniendo en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo y el cumplimiento de los requisitos y competencias que fije la ley o reglamento.

Inclusive, dispone, reiterando el mandato de la Ley 87 de 1993, que se debe dotar a las dependencias de control interno, del personal interdisciplinario, que se acomode a las necesidades, la naturaleza, especialidad y especificidad de las funciones del control interno.

7. RETOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, vale la pena resaltar que la OCDE, como ya se mencionó, al momento de certificar el CI colombiano como tema fundamental para el ingreso, señaló unos retos que junto con los identificados internamente podrían resumirse así:

- Necesidad de implementar la selección meritocrática de los jefes de las oficinas de CI, en particular en el orden Territorial, evitando conflictos de intereses o tráfico de influencias.
- Mantener, fortalecer y consolidad el mérito como principio de selección de los jefes de CI en las entidades del orden nacional.
- Formular e implementar estrategias, simulacros y pilotos de auditoria en temas trasversales o sectoriales en temas de interés del Gobierno Nacional, para facilitar los cambios introducidos.

- Analizar, revisar y fortalecer el esquema de evaluación del desempeño de los jefes de Control Interno de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y extenderla al nivel territorial, orientando hacia una evaluación basada en los resultados con valores.
- Implementar estrategias para la apropiación de las líneas de defensa del MECI como mecanismos de gestión del riesgo y control, teniendo en cuenta los criterios diferenciales en el nivel territorial y entre entidades/sectores.
- Formular esquemas de riesgos estándar para los procesos transversales que llevan en común todas las entidades, como un apoyo a la gestión del riesgo.

Así mismo, se debe fomentar una adecuada articulación entre las distintas instancias y dependencias de las entidades, en las que el Sistema de Control Interno debe ser protagonista, como garante de la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional. Lo anterior, permite a su vez mitigar potenciales riesgos derivados de actuaciones que vayan en contravía la ética y la integridad del servicio público. OCDE (2017),

Al ser el control interno una dimensión y política transversal del MIPG, se ha convertido en un factor central para que todas las acciones del Estado en materia de integridad pública, transparencia, gestión presupuestal, gestión del talento humano, planeación y direccionamiento estratégico; un buen desarrollo del CI deviene en la adecuada ejecución e implementen de planes, proyectos, políticas públicas que impacten de manera positiva a la ciudadanía y contribuyan un mejoramiento de la confianza institucional.

Otro tema fundamental, en el proceso de fortalecimiento, es la necesaria articulación con la Contaduría General de la Nación y su evaluación del CI.

Un tercer escenario, es adoptar modelos, herramientas e instrumentos de analítica y uso de las tecnológicas de la información y la comunicación para facilitar la identificación y gestión de los riesgos. Asimismo, fomentar la articulación de las oficinas de control interno con los organismos de control articulando esfuerzos interinstitucionales.

Por último, identificados los puntos y los escenarios de interoperabilidad del Sistema de CI con el Sistema de Control Fiscal, se recomienda aprovechar la institucionalidad e instancias de coordinación en funcionamiento y parte de la cultura institucional colombiana en el marco de MIPG, ya que no tendría sentido armar nuevas instancias; por el contrario, debe verse como una oportunidad el camino ya recorrido durante tantos años.

XII

SISTEMA DE CONTROL FISCAL

Tabla de contenido

XII

1. ASPECTOS GENERALES 802

1.1. Definición 803

1.2. Objetivo 804

1.3. Relevancia del Sistema de Control 804

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE CONTROL PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS 805

2.1. ¿Cuánto, en Qué y Cómo Gastar? 806

2.2. ¿Cuánto se Gasta? 807

2.3. ¿En Qué se Gasta? 810

2.4. ¿Cómo se Gasta? Eficacia, Eficiencia y Efectividad 811

3. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA 813

3.1. Base Jurídica del Sistema 813

3.1.1. El control fiscal en la Constitución Política de Colombia 814

3.1.2. Decreto Ley 403 de 2020 814

3.2. Organización Administrativa del Sistema. 815

3.2.1. La Contraloría General de la República 815

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema 817

3.3.1. Registro de Deuda Pública 817

3.3.2. Reportes de CHIP 818

3.3.3. Información presupuestal del SIIF. 820

3.4. Productos que Actualmente Genera el Sistema 821

3.4.1. Informe Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Nacional 821

3.4.2. Informe Situación de las Finanzas del Estado 821

3.4.3. Informe de Auditoría del Balance General de la Nación 822

3.4.4. Refrendación de Reservas Presupuestales 822

3.4.5. Requerimientos de Información para desarrollo de los productos . . . 823

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA 828

4.1. Debilidades 829

4.1.1. El control fiscal macro demanda información adicional a los vigilados y no se fundamenta directa y únicamente en la información financiera pública 829

4.1.2. No se ejecutan de manera amplia las auditorías de desempeño. 830

4.1.3. Existen varias clasificaciones de deuda y hay manipulación de registros de deuda, lo que pone en peligro la integridad y calidad de los datos 830

4.1.4. Falta de unicidad en las normas que regulan el régimen presupuestal 831

4.1.5. El Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública de la CGR requiere precisión en algunas de sus definiciones para asegurar su aplicación homogénea y absoluta 831

4.2. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas 832

4.2.1. Fundamentar el sistema de control macro sectorial en el nuevo sistema presupuestal 832

4.2.2. Impulsar la realización de auditorías de desempeño 833

4.2.3. Unificar los conceptos de deuda y conectar a la CGR directamente a los aplicativos de deuda de los auditados 833

4.2.4. Definir mecanismos de homogeneización de las normas que regulan el régimen de información presupuestal 834

4.2.5. Ampliar los contenidos del Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública en lo que refiere al registro del compromiso (Capítulo II Normas relacionadas con el Presupuesto de Gastos) 834

4.2.6. Propuesta adicional de fortalecimiento analítico 835

1. ASPECTOS GENERALES

Un gobierno democrático debe sujetarse a un conjunto de controles y debe, además, rendir cuentas de sus actos a la ciudadanía. El gobierno es una forma de administración delegada de lo público cuyos actos deben ser controlados. Tales controles pueden provenir de instituciones públicas creadas con ese fin específico o de la ciudadanía que puede aplicar esquemas directos de vigilancia sobre lo público.

Normalmente se cuentan como instituciones públicas de control al Congreso, el aparato judicial, las comisiones de Derechos Humanos, los Bancos Centrales y, de forma muy relevante, las entidades de auditoría y control a la gestión financiera pública. De otro lado, los mecanismos directos de control, ejercidos por la sociedad civil, incluyen: el voto directo, los medios de comunicación y, en algunos casos, las veedurías ciudadanas.

En este capítulo se tratará únicamente de una forma específica de control, la que ejercen instituciones públicas diseñadas para vigilancia y control de la gestión financiera pública. Estos controles pueden ser tanto internos como externos. Los internos normalmente responden a adaptaciones de estándares internacionales de referencia en la materia, el más empleado es el marco COSO surgido en Estados Unidos en 1985 como acuerdo de una organización voluntaria integrada por representantes del sector privado y que ha venido actualizándose, a lo largo del tiempo, para incluir nuevos temas de relevancia para la gestión empresarial. En la actualidad opera bajo 20 principios agrupados en cinco frentes: gobierno y cultura, estrategia y establecimiento de objetivos, desempeño, revisión y monitoreo y, finalmente, información, comunicación y reporte.

Por contraste, los controles externos asumen generalmente la forma de un oficial de cumplimiento o de una auditoría externa independiente. En el caso del sector público, buena parte de los países democráticos del mundo cuentan con una entidad pública independiente de naturaleza especial a la que le otorgan atribuciones específicas para solicitar información a los ejecutores de recursos públicos y para efectuar revisiones de sus procesos, procedimientos, resultados y gestiones.

En los países de tradición sajona como el Reino Unido, los Estados Unidos, Australia o Kenia, por mencionar algunos, operan oficinas de auditoría. En Gran Bretaña la Oficina Nacional de Auditoría –NAO- por sus siglas en inglés, realiza esta clase de labor, la GAO es su equivalente estadounidense, ANAO se denomina en Australia y OAG en Kenia. En buena parte de Latinoamérica existen entidades como esas, pero denominadas contralorías generales. Casi todas ellas se formaron a principios del siglo XX siguiendo las recomendaciones emitidas por Edwin Kemmerer, profesor de la universidad de Princeton, quien estuvo asesorando a los gobiernos de la región. Este catedrático recomendó la conformación de contralorías en Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, aunque también trabajó para México, Guatemala y Perú, países en los que ayudó a la conformación del Banco Central y al fortalecimiento de la regulación fiscal y financiera.

1.1. Definición

Se define como control cualquier mecanismo, bien sea externo o interno, diseñado para evitar la materialización de un riesgo y que busca además la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de los procesos controlados, generalmente estos controles se basan en el procesamiento y síntesis de información.

El Sistema de Control está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para ejercer vigilancia sobre la gestión de la administración de los recursos y bienes públicos entregados por el Estado a las entidades públicas y particulares, para la ejecución de sus gestiones según lo dispuesto en el marco legal que los rige.

El proceso de control puede caracterizarse como un ciclo que inicia con la recolección de información relevante por parte de quien lo ejerce, esta información proviene de fuentes oficiales o del mismo controlado, continúa con el procesamiento de información y termina con la emisión de recomendaciones para el mejoramiento de sus procesos y procedimientos. La apertura de un nuevo ciclo de control debe darse, idealmente, con la verificación de la implementación de las recomendaciones formuladas previamente (Ilustración 1).

En resumen, el ciclo de control está dividido en tres momentos: información, procesamiento y reporte. La entidad de control recoge información, la procesa y posteriormente la analiza para emitir recomendaciones que mejoren los procesos y procedimientos del controlado. Este elemental concepto del ciclo de control y sus fases es determinante en la identificación de oportunidades de mejora para cualquier sistema de control.

Ilustración 1. Ciclo de control

1.2. Objetivo

Controlar es preservar el orden de un sistema manteniéndolo en perfecto estado de funcionamiento, reduciendo el riesgo de fallo y evitando su potencial disolución. Las aeronaves, por ejemplo, están sujetas a un protocolo riguroso de control para evitar fallos que, de materializarse, podrían poner en peligro su funcionamiento y la vida de tripulantes y pasajeros.

Los controles aplicados a las finanzas públicas siguen esta misma lógica y, en consecuencia, buscan mantener el orden del sistema, promover su correcto funcionamiento y procurar que, con la ejecución de los recursos presupuestales, se logren los resultados esperados. De la misma forma, evitan la desviación de poder en favor de los administradores del sistema y favorecen el logro del bien común.

1.3. Relevancia del Sistema de Control

Las entidades públicas que ejecutan recursos públicos son controladas externamente por un órgano auditor independiente que ejerce vigilancia sobre la ejecución de los recursos que conforman la Hacienda Nacional. Esta se define, según el artículo 35 de la Ley 42 de 1993, como "el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que les pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho". Esta definición es central para efectos de la delimitación de la consolidación y el alcance de los productos del control fiscal.

La tabla 1, desagrega y agrupa, por tipo de entidad, los responsables fiscales ante la CGR, son estos principalmente entidades públicas o con participación de capital público, aunque no se exceptúan del control de la CGR los particulares que manejan recursos públicos, dada su naturaleza y composición no todas deben llevar presupuesto público pero considerando que administran recursos públicos deben enviar informes de su ejecución a la CGR.

Tabla 1. Composición por tipo de responsable de la Hacienda Pública

Llevan Contabilidad Presupuestal*	No Llevan Contabilidad Presupuestal**
A. Presupuesto General de la Nación -PGN-	**C. Descentralizadas por Servicios - 2.247**
A1. Entidades Públicas	C1. Empresas Industriales y Comerciales -EICE*- 1.862
A2. Establecimientos Públicos	C.1.1 Nacionales - 111
	C.1.2 Territoriales - 1.751

Llevan Contabilidad Presupuestal*	No Llevan Contabilidad Presupuestal**
B. Descentralizadas Territoriales - 1.649	C2. Fiducias Públicas - 180
B1. Entidades Territoriales - 1.134	C3. Particulares que manejan recursos públicos - 108
B.1.1 Departamentos - 33	C4. Entes Autónomos no PGN - 75
B.1.2 Municipios - 1.101	C5. Resguardos Indígenas - 11
B2 Establecimientos Públicos - 515	C6. Fondos sin Personería Jurídica - 10
	C7. Banco Central - 1

*Obligados a llevar presupuesto cuando la participación accionaria del Estado es superior al 90%. Las Empresas Sociales del Estado –ESE- y las empresas de servicios públicos -ESP- se asimilan para estos efectos a EICE. Se incluyen empresas financieras y no financieras.

** No obligados, se encuentran fuera de la cobertura definida para el EOP y el Decreto 115 de 1996.

En total, el universo de entidades vigiladas supera las 4.000, nada más entre las que no están obligadas a llevar presupuesto público (2.247), las entidades territoriales (1.134) y los establecimientos públicos territoriales (515) se totalizan 3.896 entidades a las que hay que sumar las entidades públicas nacionales cuya información financiera se captura directamente desde SIIF. Por definición, el Estatuto Orgánico de Presupuesto aplica para las entidades públicas del sector central, los establecimientos públicos de la administración nacional y territorial, pero no para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado –EICE- y las Sociedades de Economía Mixta –SEM-, cuando la participación accionaria pública en estas es inferior al 90%, ni tampoco a los particulares que manejan recursos públicos.

Así, por ejemplo, una caja de compensación familiar, entidad sin ánimo de lucro de derecho privado no está obligada a programar y registrar sus gastos en un presupuesto público bajo el formato del EOP, pero debe reportar a la CGR la ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda canalizados por su conducto. De manera equivalente, ECOPETROL, la compañía petrolera de mayoría accionaria estatal en Colombia, debe reportar a la CGR el uso y la ejecución que hace de los recursos públicos, aunque no está obligada a programar y ejecutar un presupuesto público porque la participación accionaria del Estado es inferior al 90%.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE CONTROL PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS[1]

Un sistema adecuado de vigilancia y control a las finanzas públicas, requiere de dos elementos fundamentales que deben interactuar para su correcto funcionamiento. De

1 Las referencias teóricas y procedimentales de la GAO presentadas aquí hacen referencia principalmente a medidas y mecanismos para control y seguimiento del gasto. Más adelante, en las propuestas, se presentarán algunas sugerencias dirigidas al ingreso, especialmente con referencia a los momentos de registro y su impacto en relación con la vinculación del presupuesto y la contabilidad.

una parte, el previamente presentado ciclo de control debe operar de forma adecuada, lo que demanda tres cosas:

1. Información, la información con la que se alimenta el ciclo debe ser relevante, exacta, confiable, oportuna e integral.
2. Capacidades, la agencia de control debe contar con las capacidades de análisis necesarias para procesar toda la información y,
3. Reporte, deben generarse, a partir de los hallazgos y recomendaciones formuladas, para el mejoramiento de los controlados. (Schacter, 2005)

De otra parte, es preciso acotar claramente para qué se usarán los reportes del sistema de control, atendiendo al objetivo último de sus actividades. Es preciso entender que un sistema de control que cuenta con toda la información, capacidades y que genera una amplia gama de reportes, requiere aún de un objetivo claro para funcionar adecuadamente y que, en sentido contrario, un sistema que haya fijado claramente sus objetivos, necesitará de información, capacidades y reportes adecuados a su objeto. En general, puede decirse que un adecuado sistema de control debe evitar: i) el desbordamiento del nivel de gasto, ii) la desviación de este hacia objetos no prioritarios y iii) la gestión financiera pública ineficaz.

En este capítulo se analiza, como referente internacional, el control que la GAO ejerce sobre cada uno de estos tres objetivos del gasto público. Este análisis asume que no hay dificultad con los tres momentos del ciclo de control, más adelante en el documento se mostrarán los flujos y características de la información financiera pública en Colombia para poder identificar oportunidades de mejora en materia de flujos de información, por la vía de la comparación entre lo que es y lo que debería ser.

2.1. ¿Cuánto, en Qué y Cómo Gastar?

La vigilancia y control a un programa de gasto, entendiendo por tal un presupuesto en general o un conjunto específico de partidas para financiar una política pública en especial, tendrá indefectiblemente que enfocarse, individual o grupalmente, en los denominados tres niveles de gasto: "i. Disciplina fiscal agregada, ii. Asignación y uso de recursos basados en prioridades estratégicas o iii. Eficiencia y eficacia en los programas y en la prestación de servicios" (Banco Mundial, 1998).

Significa esto que, controlar un programa de gasto cualquiera, sin importar su tamaño e importancia relativa, requiere verificar cuánto se va a gastar o se está gastando, en qué se está gastando y, finalmente, revisar si ese gasto cumple o no con los objetivos con los cuales fue programado y si está siendo ejecutado de manera eficiente.

Estos denominados niveles de gasto, aplicados en la vigilancia y el control, funcionan siguiendo un principio intuitivo básico que puede ejecutarse en orden descendente, primero hay que determinar si el nivel de gasto propuesto por las autoridades hacendarias es insostenible o pone en riesgo sistémico a las finanzas públicas, si es así la racionalización del gasto demandará revisar el segundo nivel para entender en qué se

está gastando y establecer criterios o mecanismos de priorización y, como es apenas natural, deberá también determinarse si el gasto es efectivo.

Cualquier nivel de gasto, por sustentable y pertinente que sea, debe cumplir con los objetivos para los cuáles fue apropiado. No tiene sentido darle continuidad a programas de gasto que no producen los resultados esperados aun cuando su nivel sea sostenible y su enfoque atienda las necesidades más urgentes.

En conclusión, un sistema adecuado de vigilancia y control fiscal es, en esencia, un sistema de seguimiento al gasto público que debe estar en capacidad de determinar si el nivel de gasto es sostenible, si se está gastando bajo la orientación de un criterio objetivo bajo el cual se han definido, identificado y priorizado las necesidades estratégicas y si esos esfuerzos se están llevando a cabo de manera eficiente. Un fallo en alguno de los niveles de gasto desmejora la situación fiscal del Estado y produce un malfuncionamiento que acarrea consecuencias para la sociedad como un todo (Tabla 2).

Tabla 2. Consecuencias potenciales de un mal funcionamiento de los niveles de gasto

Disciplina Fiscal Agregada	Asignación Estratégica	Eficiencia y eficacia	Consecuencia
✗	✓	✓	El nivel de gasto es insostenible y puede alterar los fundamentales macroeconómicos.
✓	✓	✗	El gasto no produce los efectos esperados o los logra a un costo muy elevado.
✓	✗	✓	El gasto no atiende a una priorización estratégica y se destina a usos no prioritarios.

Un eficaz sistema de control debería por lo menos contar con instrumentos de vigilancia y control formulados para hacer seguimiento a los tres niveles de gasto. Un sistema de control eficiente debería ser capaz de enviar alertas que prevengan el desbordamiento del gasto, basadas en la identificación de duplicidades, solapamientos y fragmentación (véase sección 2.2); evaluar la asignación de los recursos y verificar que estos cumplan con los objetivos trazados durante su ejecución (véase sección 2.3) y, finalmente, realizar auditorías de desempeño basadas en consideraciones de eficacia (véase sección 2.4). Ahora se ofrece una profundización en cada uno de los tres niveles, así como en los productos que debe desarrollar el sistema para efectos de su vigilancia y control.

2.2. ¿Cuánto se Gasta?

Uno de los puntos focales para el ejercicio de este tipo de control es el seguimiento a la política fiscal, presupuestal y contable. Como objeto de vigilancia**,** esta política tiene un carácter especial pues es cíclica y permanente por naturaleza, mientras que otras polí-

ticas culminan cuando alcanzan los objetivos que motivaron su formulación, la política financiera del Estado es permanente, por lo tanto, la vigilancia y control deben ejercerse permanentemente y con la vocación de determinar si el nivel de gasto es adecuado y consistente con la situación macroeconómica general. Los niveles de deuda pública, de déficit fiscal para los distintos agregados de la administración, de tributación como proporción del PIB, de evasión de impuestos, entre otros, son variables típicas de seguimiento como indicadores y referentes del éxito de esta política.

Si se cuenta con una adecuada información financiera pública es posible realizar ciertos ejercicios con la finalidad de evaluar la conveniencia del nivel de gasto. En Estados Unidos, por ejemplo, la Oficina General de Auditoría –GAO-, por sus siglas en inglés[2], elabora periódicamente un reporte destinado al gobierno que condensa las oportunidades de ahorro provenientes de la identificación de partidas fragmentadas, traslapadas o duplicadas (General Accountability Office - GAO-, 2020). Ese documento, actualmente en su décima edición[3], define la fragmentación, el traslapo y la duplicación de gasto como:

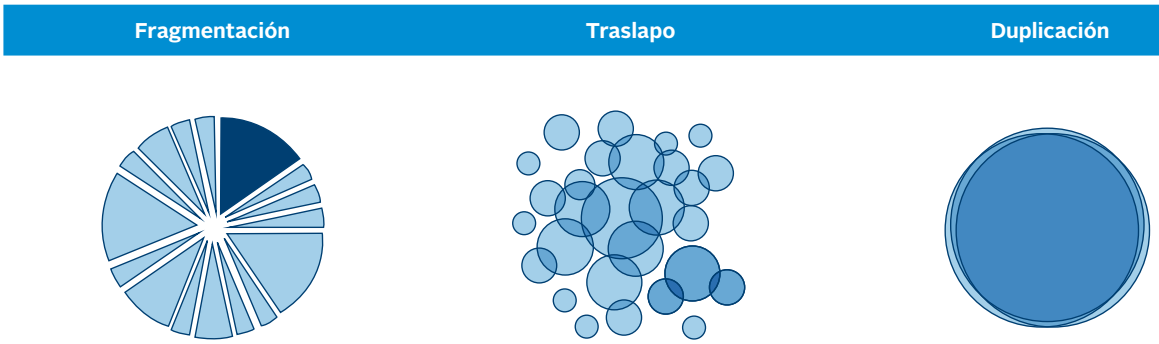
> "**Fragmentación**: se refiere a aquellas circunstancias en las cuáles más de una agencia federal (o más de una organización al interior de una agencia) están involucradas en la misma área y existen oportunidades de mejorar el servicio.
>
> **Traslapo**: ocurre cuando múltiples agencias o programas tienen metas o desarrollan actividades similares o buscan atender a beneficiarios similares.
>
> **Duplicación**: ocurre cuando dos o más agencias o programas están desarrollando las mismas actividades o proveen los mismos servicios a los mismos beneficiarios".

Este tipo de situaciones pueden representarse gráficamente (ilustración 3), por ejemplo, en Colombia coexisten dos sistemas de pensiones y varios regímenes especiales, lo que causa fragmentación del gasto y baja cobertura del sistema pensional, las entidades públicas nacionales y subnacionales traslapan sus esfuerzos en ciertas áreas y, no es extraño, encontrar varias entidades atacando los mismos problemas, por ejemplo, las agencias de seguridad en ocasiones persiguen los mismos objetivos sin compartir información o diferentes entidades pueden duplicar los subsidios que ofrecen a un mismo grupo poblacional.

2 Libremente se ha traducido la palabra "*accountability*" como auditoría, aunque en un sentido más preciso significa "responsabilidad"; sin embargo, dadas las funciones y alcances de esta oficina puede decirse que opera, en el contexto institucional específico, como el equivalente de la CGR en Colombia y que, en ese sentido, audita, controla y vigila la actividad financiera del gobierno.

3 Disponible en el siguiente vínculo: https://www.gao.gov/products/gao-20-440sp

Ilustración 3. Tipos Potenciales de Ineficiencia en el Gasto Público



Tomado de (General Accountability Office - GAO-, 2020). Página 2.

Aplicando estos conceptos la GAO ha formulado, en los últimos 10 años, 908 acciones de racionalización que cubren 29 áreas de la administración pública, 168 de estas fueron formuladas en el último año y, en total, podrían producir ahorros valorados en $429 mil millones de dólares aproximadamente[4]. Dentro de estas se incluyó, por ejemplo, una recomendación para que el cuerpo de ingenieros del ejército y los guardacostas coordinen esfuerzos y compartan lecciones aprendidas tras un desastre natural, exigiéndoles además que se los comuniquen a la Agencia Federal para el Manejo de Desastres –FEMA-, esto busca unificar los esfuerzos para atender esta clase de situaciones.

Adicionalmente, la GAO ha clasificado e incluido este listado de acciones en un buscador[5], lo que permite rastrear el estado de avance en la implementación de las oportunidades de mejora formuladas, estas se encuentran clasificadas en dos grupos principales: las que guardan relación con la fragmentación, el traslapo y la duplicación y aquellas provenientes de otros estudios bajo la denominación de reducción de costos o incremento de ingresos.

Las acciones están agrupadas además por sector de la administración y, para cada una de ellas, existe un micrositio en el que se describe la acción y el progreso alcanzado en su solución hasta la fecha de consulta, así como los reportes de la GAO que guardan relación con el tópico específico. En esta forma, la GAO ayuda a controlar el nivel agregado de gasto mediante recomendaciones puntuales y específicas, a las que luego hace seguimiento y de las que informa los avances observados. En conclusión, la magnitud del gasto puede entonces evaluarse y su monto total racionalizarse recurriendo a la identificación de partidas fragmentadas, traslapadas y/o duplicadas.

4 Debe recordarse que en inglés $429 mil millones se denominan como $429 billones. En español un billón contiene doce y no nueve ceros, en esta lengua debe hablarse de miles de millones de dólares.

5 El buscador está disponible en la página web: Action Tracker (gao.gov)

2.3. ¿En Qué se Gasta?

Ahora, aunque el nivel total de gasto sea razonable, debe verificarse si el gasto ha sido priorizado atendiendo a definiciones y criterios estratégicos, las políticas públicas deberían estar alineadas con el Plan de Desarrollo. En la medida en que son mecanismos diseñados para el cumplimiento de las metas trazadas, no deberían ampliarse ni continuarse si no logran los objetivos para los que fueron creadas, la carencia de resultados debería justificar su cancelación o, por lo menos, motivar su reformulación.

En ese sentido, un eficaz sistema de vigilancia y control debe cuidar que el gasto esté, de una parte, dirigido al cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno y, del otro, que obtenga los resultados esperados. En cuanto lo primero, la GAO se apoya en la Ley Presupuestaria del Congreso emitida en 1974, la cual:

> "(...) estableció un proceso para que el Congreso estudie el monto total del presupuesto federal y determine las prioridades para la asignación de los recursos presupuestarios. El diseño de los programas y la asignación del gasto dentro de cada área de misión se deja a cargo de los comités de apropiaciones. La atención se centra sobre la política fiscal en general y la asignación entre prioridades". (General Accountability Office - GAO, 2021) Página 2-14.

Existe entonces un mecanismo de asignación del gasto que permite verificar que este efectivamente se dirija al logro de los objetivos de política perseguidos por el gobierno. Adicionalmente, para efectuar el seguimiento a los resultados producidos por una política determinada se cuenta con información que vincula los recursos asignados con los objetivos esperados y los resultados obtenidos. Esta información deben registrarla los ejecutores, por mandato legal, siguiendo las orientaciones que para el efecto expida la GAO:

> "La Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital de 2014 (Ley DATA) contiene nuevos requisitos de divulgación sobre los aproximadamente 4 billones de dólares de gasto federal anualmente reportado en la página web USAspending.gov[6] (Ley Pública 113-101). Esta Ley exige a las agencias federales vincular su información sobre el gasto con las actividades de los programas federales, de modo que los responsables políticos y el público puedan hacer un seguimiento más eficaz del gasto federal". (General Accountability Office - GAO-, 2020) Página 43.

La inspiración de esta norma es bastante clara, busca que el público pueda vigilar el cumplimiento de las políticas atendiendo a los resultados obtenidos durante su ejecución, disposiciones de ese tipo centran la atención en los logros y los ponen directamente sobre la mesa al momento de valorar la política, en esa forma las formalidades de tipo normativo, sin duda también relevantes, se reservan para discusión interna entre

6 La página web está activa y disponible en este vínculo: https://www.usaspending.gov/ la información presupuestal se presenta clasificada de varias maneras incluyendo: por agencia, sector y programa.

las agencias ejecutoras y el sistema de control, mientras que, de cara a la ciudadanía, se motiva una discusión basada en los logros y resultados que es más afín con los propósitos y objetivos del control fiscal macro y con la información financiera agregada.

De hecho, la GAO publica de forma periódica reportes puntuales sobre temas específicos, cada uno de ellos está publicado en un micrositio en el que se presenta un resumen de las principales conclusiones acompañadas de un listado de las recomendaciones emitidas y su estatus actual. En ese mismo sitio, es posible descargar el informe completo que siempre contiene una contextualización, una descripción de la metodología empleada y las bases de datos consultadas, una descripción de los hallazgos más relevantes, conclusiones, recomendaciones y los comentarios de la agencia responsable del programa en cuestión[7].

2.4. ¿Cómo se Gasta? Eficacia, Eficiencia y Efectividad

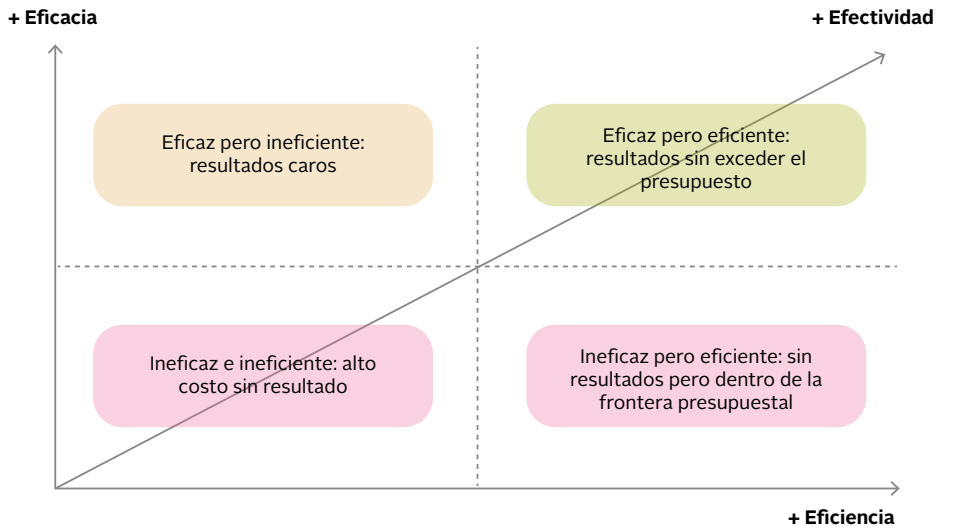
Por último, el sistema de control debe vigilar y controlar la manera en que se gasta. Habiéndose pronunciado sobre el total gastado, su distribución sectorial y los resultados obtenidos, es necesario entrar a determinar si la ejecución de los recursos además de efectiva, en términos de resultados, fue eficiente y eficaz.

Al respecto, el artículo 267 de la Constitución Política establece un amplio conjunto de criterios que debería seguir la CGR en su función: "La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales." Debe tenerse en cuenta que el uso de muchos de estos criterios requiere que la ejecución presupuestal se pueda vincular con las metas perseguidas con el gasto público aprobado.

Cabe recordar la relación que es posible establecer entre la eficacia, eficiencia y efectividad del gasto, un programa de gasto cualquiera es eficaz si cumple con los objetivos planteados, es eficiente si respeta la restricción presupuestaria y es efectivo si cumple con las dos condiciones previas simultáneamente. Significa esto que se puede ser eficaz pero ineficiente cuando se obtienen los resultados esperados a un costo superior al asignado o, ineficaz pero eficiente, cuando se respeta la restricción presupuestal pero no se logran los resultados esperados o, ineficaz e ineficiente, cuando se gasta más de lo asignado y no se obtiene ningún resultado. La combinación ideal está representada por la efectividad que recoge la situación en la que el gasto no desborda el monto total de recursos disponibles y con su ejecución se logran los resultados esperados. (Ilustración 5). Las auditorías de desempeño, en línea con lo establecido en el mencionado artículo 267 de la CP, deberían orientarse a la determinación de la efectividad de las políticas.

7 Como ejemplo y referencia, aunque hay muchos documentos similares publicados podría consultarse el informe sobre estudiantes indígenas con discapacidad emitido por la GAO con destino a la Oficina de Educación Indígena: https://www.gao.gov/products/gao-20-358. Los demás documentos pueden consultarse por tópico https://www.gao.gov/topics o agencia (entidad) https://www.gao.gov/agencies.

Ilustración 4. Efectividad función de la eficiencia y la eficacia



El denominado "libro amarillo" o "*yellow book*" (*General Accountability Office - GAO, 2021*), según su denominación original, contiene las pautas de la GAO para la realización y presentación de reportes de auditorías financieras y de desempeño[8]. Lo relativo a estas últimas se describe en los capítulos ocho y nueve. En el capítulo octavo se describen los estándares necesarios para efectuar el trabajo de campo y en el noveno se hace una descripción del contenido mínimo del reporte.

Como mínimo durante el proceso de auditoría debe caracterizarse la naturaleza y perfil del programa y sus usuarios, valorar el control interno aplicado identificando sus deficiencias, revisar los sistemas de información y las bases de datos, identificar la regulación aplicable al programa, así como los riesgos de fraude y el tipo de evidencias que se recaudarán para cumplir con los objetivos. Es importante que en este proceso se apoye el equipo en trabajos previos de otros auditores internos o externos del programa, sean estos independientes o no y que se diseñe un mecanismo para registrar y codificar la evidencia recolectada.

En materia de reportes deben estos contener como mínimo: objetivos, alcance, metodología, hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Dentro de los hallazgos es posible incluir los relativos al control interno, los incumplimientos detectados de las regulaciones del programa y los casos de fraude detectados, entre otras categorías que pueden ajustarse al caso particular.

Por esa vía puede valorarse la efectividad del programa, adicionalmente, es posible que la información recaudada sirva para elaborar indicadores de efectividad y eficiencia, para entrar a determinar si un número importante de potenciales beneficiarios no ha sido censado o si con el mismo nivel de gasto podría ampliarse la cobertura ofreciendo

8 Disponible en: https://www.gao.gov/assets/gao-21-368g.pdf

otro tipo de prestación que se haya probado como beneficiosa en experiencias internacionales consultadas.

3. EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Esta sección expone, en líneas generales, la base jurídica del sistema de control fiscal actualmente vigente en Colombia. Tal base parte desde la misma Constitución Política que dedica un título completo a los organismos de control y, dentro de este, un capítulo específico a la Contraloría General de la República que, según un inciso del artículo 267, es una "entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. [La cual] No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional"[9].

Este título de la Constitución Política fue recientemente modificado mediante acto legislativo que lo ajustó y modernizó con la finalidad de fortalecer el Control Fiscal y permitirle la ejecución de funciones adicionales de carácter preventivo y anticipatorio. Estas nuevas funciones buscan que el control fiscal no sea únicamente "posterior y selectivo", como se predicaba en la formulación original, sino que la acción de la Contraloría pueda tener también un carácter "preventivo, concomitante y en tiempo real, mediante el uso de tecnologías de la información". El alcance específico de esa modificación se expondrá con mayor detalle en los numerales siguientes, la orientación que esta reforma le dio a la Contraloría inspira, a su vez, las recomendaciones formuladas.

3.1. Base Jurídica del Sistema

Como se mencionaba, en el año 2019 se presentó a consideración del Congreso de la República un acto legislativo para la reforma del control fiscal esto es, en la práctica, una iniciativa para reformar algunos de los artículos comprendidos en el capítulo 1° del título X de la Constitución Política que tratan sobre la Contraloría General de la República, sus funciones y atribuciones y, en general, sobre el Régimen de Control Fiscal en Colombia.

Esta reforma en esencia incorporó la vigilancia como ejercicio adicional al control fiscal y, además, permitió la ejecución de este último de forma preventiva y concomitante, pensándolo como mecanismo de seguimiento permanente e independiente que se materializa en forma de advertencia dirigida al responsable de los recursos, esta prerrogativa, así como su coordinación corresponden exclusivamente al Contralor General de la República.

9 Añadido entre paréntesis angular por fuera del texto original.

3.1.1. El control fiscal en la Constitución Política de Colombia

La nueva formulación del Capítulo 1° del Título X de la Constitución Política de Colombia, incorporadas las modificaciones propuestas por el Acto Legislativo 04 de 2019, describe las funciones y atribuciones de la Contraloría General de la República. En primer lugar, la Carta reconoce, en el artículo 267 que: "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos". En ese sentido, se constituye una doble función de vigilancia y control fiscal que tiene un carácter universal y que engloba tanto a la administración pública como a los particulares que manejen recursos y bienes públicos a cualquier título y nivel.

Para lograrlo la Constitución, en la nueva versión del artículo 268, ajustó las atribuciones del Contralor General, entre las que destacan aquellas que guardan relación con el control de las finanzas públicas, numerales 1 – 4 y 11, 12 y 15. Según estas, el Contralor General de la República está facultado e investido por disposición constitucional para determinar los métodos y mecanismos que deben seguir quienes se encuentran a cargo del manejo de fondos públicos para rendir cuentas sobre el uso de estos recursos y, adicionalmente, puede diseñar criterios de evaluación en materia financiera, operativa y de resultados para ser aplicados en la medición del desempeño de la gestión financiera pública. Esa atribución, como se verá más adelante, resultará crucial para el potencial desarrollo e implementación de la propuesta aquí esbozada. El sistema de control es parte vital de cualquier sistema integrado de gestión financiera pública y tiene responsabilidades muy claras, no solo en la prevención y castigo de las conductas antijurídicas de quienes administran recursos públicos sino en el seguimiento, evaluación y ajuste de las políticas públicas sectoriales y macro fiscales formuladas y propuestas por el gobierno nacional.

Adicionalmente, la Contraloría ejerce una valiosa función de registro de ciertos agregados financieros públicos, lo que la hace fuente primordial de información para el análisis de la gestión financiera pública y le permite, como entidad, hacer seguimientos de la situación financiera del sector público a nivel central, descentralizado y consolidado, justamente por eso se encarga de rendir informes al Congreso y al Presidente certificando la situación de las finanzas del Estado.

3.1.2. Decreto Ley 403 de 2020

En desarrollo de estos y otros artículos del título X de la Constitución Política, el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias concedidas al amparo del Acto Legislativo 04 de 2019[10], que reformó el régimen de control fiscal en el país, emitió el Decreto Ley 403 de 2020 que definió y diferenció la vigilancia y el control fiscal, en su artículo 2°, empleando los siguientes términos:

10 Parágrafo transitorio artículo 2° Acto Legislativo 4 de 2019: "Exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley".

> "**Vigilancia fiscal**. (...) Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.
>
> **Control fiscal**. (...) determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello".

Así con la introducción en el artículo 267 de la Constitución Política del verbo "vigilar" y su posterior reglamentación, se crearon dos instancias de acción para la Contraloría General de la República: de una parte, se le permite "observar sin intervenir" en los procesos o mecanismos de toma de decisiones de los sujetos de control, con la finalidad de obtener información útil para el control fiscal, incluso con posterioridad al cierre del ejercicio observado y, de otra parte, se la faculta para "determinar" si los resultados de la gestión fiscal se ajustaron a los marcos normativos y de política pública y si estos alcanzaron los efectos esperados, en ese caso, se reconoce que se irá más allá de la mera recolección de información para dar el salto cualitativo hacia la sustentación de valoraciones de la gestión, ello implica necesariamente entrar razonadamente a tomar posición con respecto a la calidad de las políticas públicas en ejecución y bajo vigilancia y requiere, como es natural, de información adecuada para emitir ese tipo de pronunciamientos.

3.2. Organización Administrativa del Sistema

Como se mencionaba, la CGR tiene la obligación constitucional de reglamentar la forma y medios en que los sujetos de control deben entregar la información necesaria para el seguimiento de la gestión financiera pública, además cuenta con la autonomía necesaria para organizarse internamente como más convenga al logro de sus objetivos misionales.

3.2.1. La Contraloría General de la República

Para lograr sus objetivos de vigilancia y control la Contraloría cuenta con instrumentos y mecanismos que facilitan su gestión, en primer lugar, elabora y promulga el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (Artículo 8° Decreto Ley 403 de 2020), instrumento en el que se definen las actividades de control "de acuerdo con los principios, lineamientos, sistemas y procedimientos establecidos en el presente decreto ley y con los procedimientos de unificación y estandarización dictados por el Contralor General de la República" y, por otra parte (Artículo 12 del Decreto Ley 403 de 2020), dirige el Sistema Nacional de Control Fiscal SINACOF.

En esa instancia se gestiona de forma centralizada el control fiscal buscando con ello la coordinación y alineamiento de las actividades de control nacionales con las que ejecutan las contralorías distritales, departamentales y municipales. La intención es incrementar el desempeño y resultados de todos los órganos de control fiscal mediante la armonización de sistemas, procesos y procedimientos.

En desarrollo y profundización de estos principios generales enunciados y, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 30 y 31 del Decreto Ley 267 de 2000, la Contraloría ha organizado sus funciones de vigilancia de la gestión fiscal en dos niveles: el macro y el micro.

3.2.1.1. El Control Fiscal Macro

Este nivel de control, según el artículo 32 del Decreto 267 de 2000, está definido como: "la consolidación de análisis, resultados y situaciones en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, tanto a escala general y territorial, como por sectores de actividad".

El control fiscal macro es entonces la consolidación de información y el análisis de la misma en las órbitas: nacional, territorial y sectorial. Este tipo de control requiere la recolección, procesamiento y análisis de grandes volúmenes de información como condición necesaria para la toma de posición y el pronunciamiento sobre los resultados de las políticas sectoriales ejecutadas por el Estado colombiano.

De hecho, para estos efectos la Contraloría cuenta con una Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas la cual debe, según el artículo 62 del Decreto 267 de 2000, concentrarse en la recolección, procesamiento y análisis de datos para el análisis macroeconómico, fiscal y sectorial, así por ejemplo la función 12 le ordena a esta dependencia promover la interrelación con otras entidades estatales y dependencias de la propia Contraloría con la finalidad de normalizar y consolidar las estadísticas fiscales necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Profundizando en estas competencias, el artículo 64 de la misma norma en comento desarrolló algunas de ellas como funciones de la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales de esa Contraloría Delegada. Allí se hace evidente la vocación de seguimiento a las finanzas públicas que inspiró la creación de estas dependencias y el papel central que juegan en la consolidación de información para el análisis fiscal y sectorial.

Adicionalmente, esta misma norma consideró oportuno crear y dotar de funciones relativas al control macro a las Direcciones de Estudios Sectoriales, una por cada delegada. Estas direcciones tienen por vocación hacer seguimiento a las políticas sectoriales formuladas por cada uno de los sectores vigilados por las delegaturas a las que pertenecen. Una de las funciones de estas direcciones hace mención expresa a los planes de desarrollo, documentos en los que se definen los objetivos y las metas de la acción estatal a corto plazo. Se entendería que, por extensión, las políticas públicas emitidas en los documentos del Consejo de Política Económica y Social –CONPES- hacen parte de los objetos de seguimiento de estas dependencias.

Mención especial merece, en ese ámbito del control fiscal macro, la Dirección de Estudios Macroeconómicos, dependencia de la Delegada para Economía y Finanzas. Esta dependencia opera como la DES de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas siendo su objeto de estudio las políticas macroeconómica, fiscal, monetaria y cambiaria que son las políticas sectoriales que le corresponde observar a esa delegatura.

3.2.1.2. El Control Fiscal Micro

Por su parte y en contraste con lo anteriormente expuesto, se encuentra el control fiscal micro que está definido, siguiendo lo mencionado en el artículo 31 del Decreto Ley 267 de 2000, como "aquel que cubre a cada una de las entidades que actúan y desarrollan sus actividades con autonomía e independencia dentro del respectivo sector al cual pertenecen para efectos del ejercicio del control fiscal". En ese sentido, este control se ejerce mediante equipos integrados para vigilar a las entidades que ejecutan recursos públicos, tales equipos se centran en el seguimiento directo a los procesos y procedimientos de tales entidades, así como a la exactitud y correcta disposición de sus balances.

3.2.1.3. Las modalidades del control, los tipos de control y auditoría

Para el ejercicio de las funciones antes mencionadas y comentadas, la Contraloría General he adoptado un conjunto de metodologías para efectuar la vigilancia y el control fiscal en los dos niveles mencionados. Para ejecutar el proceso auditor, propio del nivel micro del control fiscal, se han expedido las guías de auditoría financiera y de cumplimiento las cuales están alineadas con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI, por su sigla en inglés. Por contraste, la Guía de Auditoría de Cumplimiento puede servir al propósito central del control fiscal macro de tomar posición con respecto al grado de implementación de las políticas públicas.

3.3. Principales Elementos que Administra el Sistema

Con la finalidad de desarrollar su labor misional de control y vigilancia y la producción de los documentos que, por mandato legal y constitucional le corresponde entregar al Congreso de la República, la CGR recoge y procesa datos, de diversas fuentes, que luego sintetiza, consolida e interpreta. El modelo conceptual se concentra en la fase de recolección de información del ciclo de control, las demás fases que lo integran no serán abordadas a profundidad en este ejercicio.

3.3.1. Registro de Deuda Pública

En materia de deuda pública la CGR debe llevar un registro de deuda pública, en la actualidad lo construye con información remitida por diversas fuentes. En este registro se lleva el control tanto del nuevo endeudamiento como de los movimientos, entiéndase intereses y amortizaciones, de las deudas previamente contraídas.

El registro de las nuevas obligaciones se sujeta a unos criterios mínimos de carácter general que, en ocasiones, admiten algunas excepciones. En primer lugar, se considera

endeudamiento a las obligaciones explícitas y de plazo superior a un año que hayan sido contraídas por el gobierno nacional. Significa esto que, por principio, no se registran las operaciones de tesorería con plazo inferior a un año ni la deuda implícita. Sin embargo, de manera excepcional, se incluyen las variaciones de los títulos de deuda interna TES que se encuentran indexados, así como los bonos pensionales emitidos por la Nación y los pagarés contra los fondos especiales administrados. Adicionalmente, se incluyen los títulos de deuda emitidos para pagar sentencias y conciliaciones proferidas contra en INVIAS y la ANI.

En cuanto a los pagarés vale decir que prácticamente están extintos desde finales de 2019 y que su lugar ha sido ocupado por los depósitos administrados que hacen unidad de caja con todas las demás rentas y recursos de la Nación y que ésta usa, como fuente de financiamiento, mientras que el titular de los recursos no requiera la caja. Sin embargo, esta nueva figura no se ha incorporado al registro de la CGR, a pesar de que el Ministerio de Hacienda sí lo hace.

La obligación de registrar la deuda que le ha asignado la constitución a la CGR, no la capacita para intervenir en la toma de decisiones del gobierno nacional con respecto al endeudamiento ni tampoco le permite aprobar o avalar, de ninguna forma, la asunción de este tipo de obligaciones. En su ejercicio la CGR se limita a consignar en su registro el nuevo endeudamiento contraído por el gobierno nacional y las modificaciones contractuales de los préstamos vigentes. Cada nueva obligación viene debidamente numerada por parte del Ministerio de Hacienda y se asume que se ha contraído en cumplimiento de las autorizaciones emitidas por el Congreso de la República y los órganos de planificación respectivos. La fuente de la información de desembolsos es remitida por la Dirección de Crédito Público, tanto para deuda externa como interna; esta última también es remitida por el Banco de la República que lleva el control de las subastas de TES de deuda interna.

Los movimientos de deuda que son, básicamente los pagos de amortizaciones e intereses, se toman de un reporte de servicio de deuda extraído, por el grupo del mismo nombre, que opera en la Dirección de Crédito Público. Este reporte es enviado mensualmente en formato Excel e incluye el valor del movimiento en moneda original, así como las fechas exactas de las transacciones realizadas[11].

3.3.2. Reportes de CHIP

Para efectos de la auditoría y certificación del Balance General de la Nación, la CGR opera como usuaria de la información que la Contaduría General de la Nación –CGN- reco-

11 De acuerdo con el Informe de Deuda de 2019, la deuda del GNC ascendió, al cierre de ese año, a 46,4% del PIB de los cuales 16 puntos corresponden a deuda externa mientras que los restantes 30,4 son de deuda interna. La deuda interna se descompone en 29,4 puntos de TES B y un punto de resto de endeudamiento. Cabe aclarar que en la deuda interna no se incluye la deuda de las entidades públicas financieras nacionales. Por su parte, la externa se descompone en 6,2 puntos con multilaterales, 9 puntos con tenedores de bonos y 0,7 con otros prestamistas. Informe disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1853952/Situacio%CC%81n+de+la+Deuda+Pu%CC%81blica+2019.pdf/2d071325-3b7d-4f46-9273-d3d5031dfeaa

lecta a través del aplicativo denominado Consolidador de Hacienda e Inversión Pública, conocido entre las entidades públicas colombianas por su sigla –CHIP-[12].

Este sistema opera en la práctica como un repositorio de información en el que las entidades que integran los balances entregan sus resultados contables. El resultado final entregado por la CGN incluye información contable patrimonial expresada en cuatro tipos de marcos contables diferentes según la naturaleza de quien reporta: entidad gubernamental, cotizante en bolsa, no cotizante y en liquidación.

El proceso seguido por la CGN incluye la agregación de los balances individuales, la eliminación de operaciones recíprocas, proceso que da lugar a la identificación de los saldos por conciliar, el cálculo del interés minoritario, en aquellos casos en los cuales la Nación no es dueña absoluta de la entidad que reporta y el cierre y presentación final de los resultados. Se reconoce que la CGN aplica aproximadamente 600 reglas de validación a la información contable que recibe, aunque no la homologa ni normaliza antes de agregarla, en consecuencia, el resultado consolida cifras expresadas en distintos marcos contables.

La variedad de marcos contables y la dispersión de sistemas, entiéndase software de contabilidad empleados, influye negativamente en la calidad de la información final reportada, entidades contables grandes que disponen de recursos técnicos y humanos suficientes llevan registro adecuado de sus transacciones financieras patrimoniales y están en capacidad de reportarlas de forma adecuada, mientras que entidades más débiles, institucionalmente hablando, no hacen sus registros contables de forma estricta y permanente. De hecho, el CHIP no es un sistema transaccional sino un repositorio que reporta los saldos trimestrales de las cuentas que integran la contabilidad de las entidades obligadas a reportar, pero que no muestra las transacciones que dan lugar a ese saldo ni los terceros con los cuales se efectuaron. La CGR audita los balances consolidados, a nivel macro, y los equipos auditores hacen revisión de los balances individuales a nivel micro, sin embargo, no se suele hacer una revisión de las transacciones efectuadas, de forma tal que no se puede garantizar que los catálogos contables definitivos realmente reflejen el resultado de esas transacciones.

En ese escenario, se dificulta la vinculación del presupuesto con la contabilidad, en Colombia el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF- es el sistema transaccional en el que se manejan las transacciones presupuestales de las entidades que integran el denominado Gobierno Nacional Central- GNC-. El SIIF dispone de unas matrices de asientos contables que relacionan los movimientos presupuestales con los asientos contables, no obstante, este mecanismo deja por fuera un número importante de entidades y de transacciones.

En el SIIF están incluidas cerca de 200 entidades públicas del orden nacional mientas que el Balance General cubre los estados financieros contables de cerca de 400, además no todas las transacciones contables se originan en registros presupuestales, situación

12 Este mismo aplicativo es también central para la consolidación del Balance General de la Hacienda Pública, sin embargo, este último informe consolida la información del GNC con la del sector descentralizado territorial y por servicios, motivo por el cual no será parte del análisis de este documento.

que obliga a las 200 entidades de SIIF a consolidar, el resto de las transacciones, con la información contable generada automáticamente en SIIF. La obligación es el momento presupuestal que normalmente se asocia con el registro contable, sin embargo, hay una multitud de transacciones contables que no se originan en un registro presupuestal, tal es el caso de las causaciones en el ingreso, las valorizaciones de activos, las cuentas por cobrar, por mencionar solo algunas. Significa esto que, incluso para esas 200 entidades que cuentan con matrices de homologación en SIIF, se hace necesario recurrir a CHIP para extraer la información contable completa.

Esta clase de procedimientos se tornan incluso más dispendiosos cuando se trata de entidades financieras públicas, esas entidades deben usar simultáneamente dos planes de cuentas en su contabilidad patrimonial, la que les ordene la CGN para efectos de transmisión en CHIP y la que les corresponde llevar, según la regulación vigente expedida, por la Superintendencia Financiera de Colombia, esta misma situación se puede presentar con otras entidades vigiladas por otras superintendencias en Colombia.

En cualquier caso, independientemente del régimen contable que se deba aplicar, cada entidad se ve también obligada a fraccionar los saldos presupuestales para imputarlos a varias cuentas contables, se sabe que los planes de cuentas no son los mismos, pero la relación entre las cuentas de cada uno no es unívoca, sino que, en muchas situaciones, una sola cuenta presupuestal afecta dos o más cuentas contables. Los criterios de registro también deben abordarse para lograr una eficaz vinculación entre presupuesto y contabilidad, en el presupuesto se registra el valor de la operación, mientras que en la contabilidad existen varios métodos alternativos para el registro de hechos económicos que varían en función del tipo de activo y pasivo objeto de la transacción.

3.3.3. Información presupuestal del SIIF

Esta información es fundamental para la elaboración del informe de situación de las finanzas públicas. En este caso se trabaja directamente con los registros presupuestales para determinar la situación fiscal del Gobierno Nacional Central. La metodología empleada es muy similar a la que aplica, con el mismo fin, la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los registros de gasto se toman desde el momento de la obligación y se depuran algunas partidas. En deuda pública se retiran las amortizaciones, pues no son gasto y deben ir “por debajo de la línea”, de la inversión se retiran los subsidios que son transferencias y no formación bruta de capital.

En materia de ingreso, se incluyen algunos conceptos adicionales que no son considerados como tal en el SIIF, son estos la valorización de TES indexados y los ingresos en Títulos de Devolución de Impuestos TiDis. No obstante, estas diferencias no modifican sustancialmente el resultado final obtenido, especialmente considerando que el déficit se expresa como proporción del PIB. Por esta razón y dado que se usan casi las mismas fuentes y metodologías, el valor del déficit calculado por la CGR coincide casi perfectamente con el reportado y presentado por el Ministerio de Hacienda.

3.4. Productos que Actualmente Genera el Sistema

Sobre la base de la información recaudada en ejercicio de las funciones que le son propias, la CGR produce una serie de informes con destino al Congreso, la Presidencia y la propia ciudadanía. Estos informes del control fiscal macro y, específicamente del control macro financiero y fiscal, se preparan en cumplimiento de disposiciones legales que ordenan su presentación al Congreso de la República, estos informes están específicamente mencionados en el capítulo III de la Ley 42 de 1993.

3.4.1. Informe Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Nacional

De conformidad con lo estipulado en el artículo 38 de la ley 42 de 1993: "El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal". En el artículo siguiente de la misma ley se estipulan los elementos que deben presentarse en ese informe. Como es notorio, la información que configura este informe es netamente presupuestal y su alcance se circunscribe al PGN, se trata entonces de mostrar los ingresos contabilizados, los gastos ejecutados, las reservas constituidas y el déficit o superávit resultante de la comparación de los rubros mencionados.

3.4.2. Informe Situación de las Finanzas del Estado

En el artículo 41 de la Ley 42 de 1993 se especifican los elementos que deben incorporarse en el documento, este es una versión ampliada del informe "Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Nacional", pues complementa y consolida el resultado fiscal del Gobierno Nacional Central que se presenta en ese informe, incluyendo el balance de los Gobiernos Centrales Territoriales y otros agregados relevantes para el sector público consolidado como el sector de seguridad social. La posición fiscal del Sector Público Consolidado representa la suma de los resultados fiscales de todos esos niveles de la administración pública.

3.4.2.1. Informe de Situación de la Deuda Pública

Dentro de los informes que anualmente presenta la CGR se encuentra uno que se presenta de forma independiente, aunque su contenido hace parte de la lista de tópicos a ser abordados en el informe de "Situación de las Finanzas del Estado", se trata del denominado "Informe de Situación de la Deuda Pública".

Al tratarse de una parte específica de un informe de alcance estatal, la cobertura de este informe incluye al Gobierno Nacional Central, pero consolidándolo junto con la de los gobiernos territoriales y la de las entidades descentralizadas, tanto nacionales como territoriales.

Este informe se construye empleando la información del registro de Deuda Pública que administra la dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

3.4.3. Informe de Auditoría del Balance General de la Nación

Mención especial merece este informe, se trata de un proceso auditor de tipo macro que se efectúa para determinar la conformidad del proceso de consolidación del balance general y de resultados consolidados del Sector Público, lo que integra los resultados contables nacionales con los de las entidades territoriales. Este informe, a diferencia de los anteriormente enunciados que tienen su centro en la información presupuestal y en el resultado fiscal, se enfoca en los registros contables agregados.

Según lo especificado en el artículo 47 de la Ley 42 de 1993: "Antes del 1° de julio de cada año, la Contraloría General de la República auditará y certificará el balance de la hacienda o balance general del año fiscal inmediatamente anterior, que deberá presentarle el Contador General a más tardar el 15 de mayo de cada año". Significa esto que la CGR debe pronunciarse sobre la calidad de la información contable presentada por el Contador General de la Nación en el Balance General consolidado cada 15 de mayo, este pronunciamiento incluye también una revisión de la conformidad con la norma rectora del mecanismo de procesamiento y consolidación de la información contable.

3.4.4. Refrendación de Reservas Presupuestales

De conformidad con lo estipulado en el artículo 41 de la Ley 42 de 1993: "Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto". Este proceso consiste en la validación, por parte de la CGR, de las reservas presupuestales constituidas al cierre de cada vigencia fiscal por parte del Gobierno Nacional. Debe recordarse que según lo definido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto: "las reservas presupuestales [se constituyen] con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación".

Quiere esto decir que una reserva es la fracción de un compromiso debidamente perfeccionado que no se ha honrado satisfactoriamente al cierre de la vigencia fiscal. En ese sentido, se constituyen como reservas los compromisos no obligados, siendo estos aquellos hitos contractuales que no han sido satisfactoriamente entregados al cierre de la vigencia fiscal respectiva. Se considera entonces como reserva la apropiación que ampara un compromiso cuyo objeto contractual queda pendiente de entrega al cierre de la vigencia fiscal.

La obligación de la CGR en relación con estas apropiaciones reservadas, consiste en verificar que todas y cada una de ellas esté respaldada por compromisos prexistentes debidamente perfeccionados contractualmente. Este proceso demanda el cruce de los

saldos de compromisos por obligar con las carpetas de seguimiento a la ejecución contractual en cada órgano de presupuesto, se trata esto de un proceso conjunto entre los niveles micro y macro del control.

3.4.5. Requerimientos de Información para desarrollo de los productos

Con la finalidad de caracterizar, adecuada y precisamente, los requerimientos de información necesarios para la elaboración de los informes mencionados en esta sección, se elaboró una encuesta que fue diligenciada por parte de la CGR. El cuestionario contiene 16 preguntas agrupadas en tres ámbitos: caracterización, transmisión y procesamiento. El primero indaga por las fuentes de la información necesaria, así como los tipos y características de los archivos que la contienen. La transmisión pregunta por los mecanismos de envío de esa información y, finalmente, en procesamiento se describe el tratamiento que se le da a los datos para preparar los reportes y resultados que finalmente serán presentados en cada uno de los informes. (Tabla 2).

Tabla 3. Descripción de los requerimientos de información de los productos de la CGR

Ámbito	Pregunta	Cuenta de Presupuesto y del Tesoro	Situación de las Finanzas	Deuda Pública	Auditoría del Balance General de la Nación	Reservas Presupuestales
Caracterización 1. ¿Cuál es la fuente o las fuentes de la información necesaria para construir este informe? Con base en la información presupuestal del SIIF y la información de la Tesorería y su portafolio.			SIFF CHIP Información financiera y contable de otras entidades, ya sea en medio magnético o impresa.	Ministerio de Hacienda y Banco de la República para la información del gobierno nacional y resto de entidades del sector Público	1.Formatos CIAB (captura de información para auditoria del balance) elaborados por los equipos de auditoría de las contralorías delegadas sectoriales de la Contraloría General de la República. 2.Formatos CIAB elaborados por los equipos de auditoría de las Contralorías Territoriales 3. Información recibida de la Contaduría General de la Nación relacionada con el proceso de consolidación del Balance General de la Nación y del Balance General del Sector Público.	La Información presupuestal del Sistema de Información Financiera (SIIF)
	2. ¿En qué programa viene ese archivo?	Se baja directamente del aplicativo SIIF a Excel	- Medio magnético (archivos en Excel) - Formato impreso. - Archivos Word.	En Excel	Son archivos en hojas de cálculo Excel	Se baja en Excel
	3. ¿Cuál es el universo de esta información?	Entidades del Presupuesto General de la Nación y de la Tesorería General	- Todas las entidades que se encuentran en el SIIF. - Todas las entidades que se encuentran en el CHIP. - El BANREP - FOGAFIN - SGR (Min. Hacienda) - Fondos (FAEP, FEPC, Fondo Nacional del Café). - COLPENSIONES. - Previsora.	Sector Público financiero y no financiero	Para el Balance General del Sector Público el universo de entidades contables públicas para la vigencia 2020 fueron 3.702; discriminadas en 330 entidades del nivel central nacional, 3.370 del nivel territorial, el Sistema General de la Regalías y el Banco de la República (Banco Central)	Entidades del Presupuesto General de la Nación
	4. ¿Cuáles son los campos de ese archivo?	En el archivo adjunto se refleja	Principalmente información de ingresos y gastos presupuestales. Los campos más importante son los de Presupuesto final, Compromisos, Obligaciones y Pagos.	Se adjunta formato	Los campos del formato CIAB son: Nombre entidad contable pública, código entidad contable pública, nombre contraloría que reporta, marco normativo contable utilizado por la entidad contable pública, departamento/municipio, materialidad cuantitativa, base para la materialidad cuantitativa, materialidad cualitativa, opinión contable, concepto de control interno financiero, descripción principales debilidades de control interno financiero, numero de aprobación del acta del comité técnico mediante la que se aprobó la opinión de los estados financieros, fecha del acta, nombre del auditor, nombre del supervisor, fecha de revisión del supervisor, tipo de incorrección contable, cuenta afectada por la incorrección, valor de la incorrección, descripción de la incorrección, tipo de imposibilidad, descripción de la imposibilidad, cuenta o aspecto afectado, entre otros. Los archivos que componen la información que se recibe de la Contaduría General de la Nación para efectos de auditar el proceso de consolidación son diversos e innumerables los campos que la componen, como, por ejemplo, el archivo de saldos y movimientos convergencia a diciembre 31 de cada año, contiene campos como: nombre y código entidad contable público, código cuenta contable, saldo anterior, movimiento débito, movimiento crédito, saldo final, saldo corriente, saldo no corriente. Otro archivo es el de operaciones recíprocas (CGN2015OPERACIONES RECIPROCAS CONVERGENCIA) que contiene los siguientes campos: Un Encabezado con código y nombre de la entidad que reporta, el marco normativo que aplica, fecha del reporte, código de la cuenta, nombre de la cuenta, código y nombre de la entidad recíproca, saldo recíproco corriente, saldo recíproco no corriente. El tercer archivo corresponde a la tabla de composición patrimonial, que contiene los siguientes campos: Código entidad receptora de la inversión, nombre entidad receptora, código entidad inversora, nombre entidad inversora, sector entidad inversora (público o privado), % de participación.	Se anexa formato

Ámbito	Pregunta	Cuenta de Presupuesto y del Tesoro	Situación de las Finanzas	Deuda Pública	Auditoría del Balance General de la Nación	Reservas Presupuestales
	5. ¿Con qué periodicidad es solicitada la información?	Mensual	Anual.	Mensual	Anualmente	Se puede obtener mensual en la ejecución y al cierre de la vigencia para la constitución de la reservas y cuentas por pagar
	6. ¿Es una fuente estructurada?	Si	- La que se reporta en SIIF y CHIP tiene la estructura estándar de presupuesto.- - La que proviene de entidades diferentes viene con estructuras desiguales.	Si	No.	Sí
	7. Adjunte, de ser posible, un archivo base con la información de una vigencia anterior	Ejecucion Presupuestal Detalle	NA		Formato No. 20 Programa de Audito	Reservas y cuentas por pagar.xlsx
	8. ¿Tiene la CGR permisos de acceso para capturar la información directamente desde la fuente primaria?	Lo tendría en caso de que el SIIF falle o no responda a los requerimientos de la CGR	No.	Si, por mandato constitucional y legal	Generalmente no.	No, se captura desde el SIIF.
Transmisión	9. ¿Si no cuenta con permiso de acceso cuál es el medio de recepción de la información? (Archivo plano o interfaz).	Interfaz y archivos en Excel	Archivo plano.	Archivo plano, Excel	Archivos planos	Interfaz y Excel
	10. ¿Cuál es el sistema de información que aporta los registros o la información primaria solicitada por la CGR?	Sistema de Información Financiera (SIIF)	SIIF y CHIP.	Varios.	El Consolidador de Hacienda e Información Contable Pública (CHIP) de la CGN y el aplicativo utilizado por la CGN para realizar el proceso de consolidación.	Nos basamos en SIIF, la CGR no tiene aplicativo para las entidades del PGN
Procesamiento	11. ¿La información que se recibe tiene la calidad necesaria o requiere de correcciones y limpieza de datos?	Si.	Especialmente la que viene de CHIP (que es digitada en el sistema por las entidades) se le realiza una depuración para filtrar datos que consideramos pueden ser errores de digitación (por ejemplo, si los ingresos de un municipio pequeño tiene ingresos reportados en billones de pesos consideramos que es un error si se compara con el año anterior o con el promedio de los últimos años).	Si, requiere limpieza y homologación de datos	La recibida de los equipos de auditoría de la CGR y de las contralorías territoriales a menudo requiere de correcciones y limpieza de datos. La que se recibe de la CGN relacionada con el proceso de consolidación no la requiere.	Si, pues el SIIF es el aplicativo oficial y su información tiene ese carácter.
	12. Si requiere de correcciones describa brevemente en qué consisten	No.	Ver punto anterior.	No todas las entidades remiten la información en el formato establecido y algunos modifican las columnas. Para ello hay que estandarizar (Vaciar la información) en otro formato con menos variables para poder consolidar	Hallazgos de incorrecciones contables mal fundamentados, desconocimiento de la diferencia entre los conceptos de limitaciones e incertidumbre en el contexto de una auditoría de estados financieros, desconocimiento de las diferencias entre las clases de incorrecciones contables, valores numéricos en unidades de medida diferentes a las solicitadas, desconocimiento de las diferencias de los efectos de los hallazgos recíprocos entre una auditoría a estados financieros individuales a los efectos en una auditoría a estados financieros consolidados, entre otros	No específicamente.

Ámbito	Pregunta	Cuenta de Presupuesto y del Tesoro	Situación de las Finanzas	Deuda Pública	Auditoría del Balance General de la Nación	Reservas Presupuestales
	13. ¿Existe y está formalizado un instructivo o procedimiento que especifique la forma en que deben efectuarse estos procesos? Adjúntelo de ser posible	NA	No existe un instructivo.	Si.	Se utiliza el programa de auditoría a la medida que se actualiza cada año y es aprobado por el Comité Técnico de la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas.	Sí, pero corresponde al SIIF
	14. Describa brevemente y en líneas generales el mecanismo de alistamiento y homogeneización de datos	NA	De los archivos de ingresos y gastos del presupuesto ordinario y del SGR con corte al cuarto trimestre de cada año, reportados en CHIP, se extraen las cuentas de Detalle (D) para todas las entidades que hayan reportado datos en cada corte. Se mantienen sólo las columnas necesarias al cálculo del Balance Fiscal: Código de la entidad, Código de las cuentas, Código de la vigencia y Código del recurso (éste último a partir de la escisión del SGR del presupuesto, ahora llamado ordinario). Utilizando el atributo de Vigencia, se agregan los datos para la Programación, la Vigencia Actual, las Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar (sin tener en cuenta si se trata del presupuesto de Vigencias Futuras o no). Se calculan los momentos presupuestales Programación (Vigencia Actual, Reservas, Cuentas por Pagar y Total), Compromisos Obligaciones (tres versiones), Pagos, y Operaciones Efectivas). Se realiza ejercicio de igualación de fuentes y usos para cada momento presupuestal (a partir de los ingresos y los gastos presupuestales). Se supone que en los casos de superávit presupuestal (Ingresos > Gastos) se origina una inversión financiera en algún portafolio; en el caso contrario, cuando hay déficit presupuestal (Ingresos < Gastos) se supone la redención de algún portafolio. En ambos casos se genera una cuenta de ajuste: superávit presupuestal (inversión de portafolio) o déficit presupuestal (redención de portafolio). Utilizando tablas de homologación, se reclasifican todas las cuentas por encima y por debajo de la línea; es decir, se identifican las cuentas financieras (tales como las amortizaciones o desembolsos de los créditos, los recursos del balance, los recursos de terceros, entre otros). Con base en las codificaciones conservadas, se procede a identificar las entidades y las cuentas y adicionar los múltiples atributos existentes en tablas maestras adicionales (Clasificadores Instituciones, Clasificadores de Cuentas, entre otros). Si existen agregaciones, se desnormalizan los códigos, para facilitar la consulta por niveles a través de tablas dinámicas. Una vez estandarizada la información puede consultarse (=calcularse) el balance fiscal por encima de la línea (Ingresos + Gastos + Préstamo Neto. NOTA: los gastos presupuestales se convirtieron a negativos.) para todas y cada una de las entidades que reportaron información en cada corte y para todos y cada uno de los momentos presupuestales. El cálculo debe coincidir con el balance fiscal por debajo de la línea, que, dada la estructuración de la información, se calcula automáticamente. La metodología aplicada homogeneiza las cuentas a partir de las tablas de homologación, construidas para el catálogo completo de las cuentas de la CGR.	Se creó desde el siglo pasado un formato denominado SEUD que se ha venido actualizando, en el cual contiene la mayoría de la información de los flujos de la deuda pública. Allí se captura la información de deuda territorial y de las entidades descentralizadas nacionales.Este se incorpora a las bases de datos para su consolidación.	Los formatos CIAB recibidos de las contralorías delegadas sectoriales y de las contralorías territoriales, uno por cada entidad auditada, se revisan, se solicitan las correcciones y luego consolidan en un solo archivo homogeneizados según los campos que componen los archivos individuales. Los archivos planos que se reciben de la CGN relacionados con el proceso de consolidación, se convierten a archivos en Excel se le adicionan algunas características y, así, hacerlos más amigables para su proceso como adicionarles nombre de la entidad contable, nombre de la cuenta contable, nombres de las entidades fuente y destino en el caso de las operaciones recíprocas.	NA

Ámbito	Pregunta	Cuenta de Presupuesto y del Tesoro	Situación de las Finanzas	Deuda Pública	Auditoría del Balance General de la Nación	Reservas Presupuestales
	15. Describa brevemente el mecanismo de agregación de datos	NA	Los datos pueden consultarse a nivel individual, para todas y cada una de las entidades que reportaron en corte temporal, o a nivel agregado. Para las agregaciones se puede recurrir a las que están construidas en el observatorio o en el DATAMART (Clasificador Institucional, ámbito, Geográfico, etc.). Por supuesto, es necesario tener en cuenta que esas clasificaciones no están completas. EN algunos momentos se ha tenido que construir, por fuera del Observatorio y del DATAMART, un clasificador que distribuya a los gobiernos centrales territoriales entre Departamentos, Capitales y No Capitales.	Como cada operación está definida dentro de un clasificador y a su vez está ligado a un código único del contrato, se agrega por cada uno de los contratos y tramos para obtener los flujos mensuales.	Como se indicó anteriormente, los archivos CIAB en Excel se agregan en un solo archivo también Excel que los contiene a todos, agrupados por campos comunes.	NA
	16. Describa brevemente el mecanismo de consolidación de datos	NA	Los ejercicios realizados para calcular el balance fiscal NO incluyen procesos de consolidación. Los datos se presentan de manera agregada. Sin embargo, debe precisarse que, en teoría, el resultado, es decir, el balance fiscal agregado, debe coincidir con el balance fiscal consolidado. Esto es así porque la consolidación consiste en la eliminación de ingresos y/o gastos recíprocos entre las distintas tipologías en que se desagregue la información fiscal.		Se consolidan en anexos Word por cada contraloría (delegada sectorial y territorial), la opinión contable, la descripción de los hallazgos contables y el concepto de control interno financiero.	NA

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

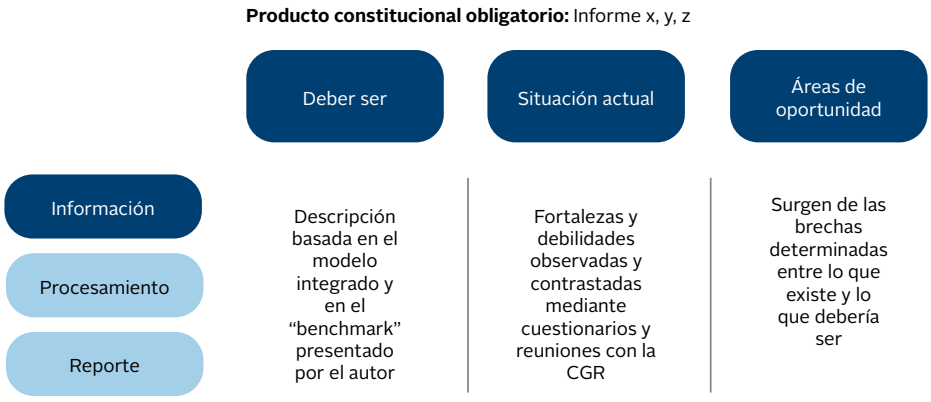
La identificación de debilidades y áreas de oportunidad debe encuadrarse en lo previamente discutido. En ese sentido, lo que puede hacerse mejor debe extraerse de manera lógica de la comparación entre lo que se espera idealmente que haga el sistema y lo que viene haciendo actualmente.

En ese ejercicio, el ciclo de control debe jugar un papel preponderante, si los sistemas de control recaudan información que luego procesan y sobre la que construyen reportes, el cruce entre estas etapas, las obligaciones constitucionales de la CGR y el deber ser, expuesto en el capítulo 2, debe arrojar una adecuada caracterización de fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad.

La ilustración 4 describe esta relación de manera muy simple. Para la realización de cualquiera de los productos constitucionales a su cargo, la CGR solicita o emplea información financiera pública que posteriormente procesa para arribar a unas conclusiones que luego resume y reporta a las partes interesadas. Las fortalezas y debilidades pueden determinarse para cada uno de esos tres momentos del ciclo, sin embargo, dada la naturaleza y alcance de este capítulo se considerará aquí únicamente el momento de la información.

Aspiramos a proponer acciones que mejoren el flujo de información o su calidad, los aspectos concernientes a las capacidades de procesamiento de la CGR o el enfoque y alcance de los informes elaborados están por fuera de los objetivos de este trabajo. En cualquier caso, esperamos que las mejoras susceptibles de incorporarse en materia de información potencien las capacidades de análisis y reporte.

Ilustración 5. Mecanismo de identificación de debilidades y áreas de oportunidad



También es importante mencionar que nos concentramos en la información necesaria para la elaboración de los informes constitucionales que debe presentar la CGR esperando que, de implementarse las mejoras, estas sirvan también para que la CGR

pueda mejorar su capacidad analítica en los tres niveles de gasto antes expuestos y mencionados.

4.1. Debilidades

4.1.1. El control fiscal macro demanda información adicional a los vigilados y no se fundamenta directa y únicamente en la información financiera pública

En la actualidad, la desarticulación entre presupuesto y metas físicas es una barrera que impide la correcta medición del impacto del gasto público. Como se mencionó en la sección 3.2.1.1, definición del Control Fiscal Macro, las dependencias que lo ejercen desde la CGR deben evaluar el cumplimiento de las políticas públicas, lo que implica determinar si la ejecución del presupuesto produce los impactos esperados.

Sin embargo, en Colombia el seguimiento a la ejecución presupuestal no contempla la revisión al cumplimiento de metas físicas. En la práctica, estas dos actividades se realizan de manera independiente, como si las metas no dependieran de la ejecución presupuestal o como si la ejecución del presupuesto no persiguiera el cumplimiento de metas.

Como es natural, un análisis de este tipo, requiere partidas presupuestales vinculadas con metas físicas, en la sección 2.3 se mencionó que la GAO, basándose en la Ley DATA, solicita a las entidades ejecutoras una vinculación del presupuesto con programas federales, gracias a esto los resultados asociados con la ejecución de cerca de 4 billones de dólares vienen siendo monitoreados en línea.

En la práctica, la CGR se enfoca principalmente en el control fiscal micro, sección 3.2.1.2, en casi todos los casos, los resultados de orden macro se presentan con independencia de las valoraciones de orden micro. Es complejo identificar, dado el actual sistema presupuestal, cuáles son los recursos destinados a la ejecución de una política específica, sin datos fidedignos sobre el costo de una política y sin que puedan identificarse los resultados de su implementación es muy complejo realizar análisis de costo beneficio. Es más, dada la desarticulación entre los dos niveles de control, es posible que los resultados positivos de una determinada política se hayan obtenido a punta de infracciones administrativas o que una política pública sin ningún resultado comprobable haya sido ejecutada con estricto apego a las normas.

La CGR viene alimentando los denominados estudios sectoriales, estudios de política pública realizados en ejercicio del control fiscal macro, mayoritariamente mediante solicitudes de información directa a las entidades ejecutoras. Estas solicitudes son una carga adicional que generalmente no aporta información periódica y estructurada que facilite un monitoreo permanente de un tópico en particular.

De hecho, en un intento por reunir toda esta información en un solo repositorio y darle periodicidad y estructuración, la CGR lanzó en 2018 el Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y las Políticas Públicas. No obstante, dadas las restricciones

propias del sistema presupuestal colombiano, se compilaron allí series estadísticas tanto presupuestales como de ciertos indicadores sectoriales clave, pero sin que pudiera establecerse un nexo de causalidad entre la ejecución de los presupuestos sectoriales y los resultados reportados[13]. Adicionalmente, la CGR reconoce que los cubos que contienen la información sectorial no se encuentran actualizados a la fecha y que en muchos casos las DES contactan directamente a las entidades para hacerles requerimientos específicos de información.

4.1.2. No se ejecutan de manera amplia las auditorías de desempeño

En el plan inicial de vigilancia y control fiscal publicado el 20 de enero de 2021[14], la CGR planteaba la realización de 778 actuaciones de fiscalización a todo lo largo y ancho del territorio nacional, dentro de ellas había apenas seis auditorías de desempeño, monto equivalente al 0,87% del total de actuaciones programadas. En la actualización de este plan, documento publicado el 5 de agosto de 2021[15], se propone la realización de 831 actuaciones, ninguna de las cuales es una auditoría de desempeño.

Esta clase de auditorías se adoptó en una guía, Resolución Orgánica de la CGR 0023 de 2018, que contiene los lineamientos para su aplicación en Colombia y que se fundamenta en las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI- (según su acrónimo en inglés). Sin embargo, este instrumento no ha sido empleado a pesar de estar disponible y ser útil para medir la efectividad de las políticas públicas, en los términos definidos en la sección 2.4 de este capítulo. La mayoría del plan está integrado por auditorías financieras y de cumplimiento, estas verifican si las actuaciones administrativas respetan las normas y procedimientos aplicables y vigentes, pero no permiten determinar si se lograron los objetivos esperados a un costo razonable. Adicionalmente, dado el tipo de ejercicio que se debe realizar y el objetivo buscado, deberían desarrollarse estas auditorías por parte del control fiscal macro a través de las direcciones de estudios sectoriales.

4.1.3. Existen varias clasificaciones de deuda y hay manipulación de registros de deuda, lo que pone en peligro la integridad y calidad de los datos

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, publicado el 15 de junio de ese mismo año, la Deuda Bruta del Gobierno Nacional Central –GNC- ascendió al cierre de

13 El observatorio está disponible en la página web de la CGR, las series aquí comentadas están agrupadas en la sección "información macrosectorial" disponible aquí: https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Pages/InformacionMacrosectorial.aspx#InplviewHashcacff333-0ddc-40eb-96ca-394a3980505c=FilterField1%3DSector-FilterValue1%3DAgropecuario#InplviewHash055aec34-c51f-4ace-92d3-8a6f7b47a3d8=FilterField1%3DDelegadasParticipantes-FilterValue1%3DAgropecuario

14 Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2088173/Plan+Nacional+de+Vigilancia+y+Control+Fiscal+PNVCF+2021+Inicial+30.12.2020.pdf/ff7768c3-0225-4a9e-bbc2-2e0dc60823c6

15 Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/2088173/PNVCF+2021+Vigente+a+5+de+Agosto.pdf/39152754-8d89-4095-a70b-f30d528ac8f3

2020 a 64,7% del PIB[16], el mismo dato reportado por el Banco de la República (Banco Central de Colombia) fue de 60,5% del PIB[17], mientras que, según la CGR la deuda bruta del GNC ascendió a 59,7% del PIB al cierre de 2020, tres cifras diferentes para el mismo agregado. Cada una de las entidades mencionadas aplica clasificaciones de deuda diferentes lo que conduce a estas divergencias, para claridad de los inversionistas en deuda pública, tanto interna como externa, deberían unificarse los criterios de medición y los conceptos de lo que se considera y contabiliza como deuda. En la sección 3.3.1 se detallaron los conceptos que la CGR incluye en su análisis y se describieron los criterios seguidos para su contabilización, de no ser posible una convergencia, sería deseable por lo menos contar con una matriz de transformación que hiciera transparentes las diferencias y permitiera replicar los cálculos desarrollados por cada entidad.

4.1.4. Falta de unicidad en las normas que regulan el régimen presupuestal

En la actualidad, existen dos normas que regulan el régimen presupuestal. Por un lado, el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública (RCP) de la CGR y, por el otro, el Decreto único reglamentario del Sector Hacienda. Si bien se ha avanzado en su homogeneización, y aplican aproximadamente los mismos conceptos, aún restan precisar algunas cuestiones. Asimismo, no hay mecanismos formales previstos que eviten futuras diferenciaciones.

Adicionalmente, hay una debilidad estructural del sistema al definir, de forma alternativa, los mismos conceptos que debe auditar. La práctica internacional es que los entes de control externo auditen al Gobierno y verifiquen la conformidad de sus actuaciones con las leyes que los vinculan, así como con los procesos y procedimientos que hayan adoptado, pero no es usual que un ente de control defina los mismos conceptos que debe auditar. En Colombia, esto es posible por la ya expuesta atribución que la Constitución le otorga a la CGR para consolidar la ejecución presupuestal de todos los niveles de la administración pública. Si bien no es algo que pueda modificarse en el corto plazo, se considera importante tenerlo en cuenta para el futuro.

4.1.5. El Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública de la CGR requiere precisión en algunas de sus definiciones para asegurar su aplicación homogénea y absoluta

En desarrollo de las facultades que la Constitución le otorga, la CGR expidió la resolución 035 de 2020 que contempla el mecanismo "para la rendición de la información por parte de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos para el segui-

16 Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-165809%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased diapositiva 7 presentación MFMP

17 Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/boletin-deuda-publica La deuda del GNC está contenida en la del SPNF y el dato se encuentra en el cuadro correspondiente a la composición de la misma.

miento y el control de las finanzas y contabilidad públicas", como parte integral de la misma se incluye el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública, adoptado mediante la Resolución 0040 de 2020, que define alcance, responsables, metodologías, guías y clasificadores para efectos de la presentación de la información financiera pública.

Al respecto, existe un problema en cuanto a la forma en que las entidades están aplicando la normativa dispuesta por la CGR para el registro del compromiso presupuestal. Si bien se consideran apropiados su definición, requisitos y forma de contabilización, se observa que no se establecen con precisión normas sobre cómo registrar compromisos y afectar las respectivas apropiaciones presupuestales por contratos u otros actos administrativos (como los nombramientos de personal) vigentes al comienzo de cada ejercicio fiscal y que se irán causando durante el transcurrir del ejercicio fiscal. Por ejemplo, el gasto presupuestado en personal de tipo permanente y el servicio de la deuda ya están comprometidos al comienzo del período por todo el ejercicio (salvo casos excepcionales). No obstante, en la práctica, en el caso de los gastos en personal el compromiso se está registrando mensualmente (en ocasión de liquidarse los sueldos) y, en el caso del servicio de la deuda, en el momento en que corresponde atender los servicios de amortización o intereses. Falta también claridad sobre el registro del compromiso en el caso de los de los gastos plurianuales (obras, alquileres, etc.), por contratos ya vigentes al comienzo del ejercicio.

Este tópico es un punto central en el manejo de la política fiscal, ya que en períodos en que se requiera aplicar medidas contractivas del gasto, el adecuado registro del compromiso permite conocer claramente el espacio que se dispone para ello.

4.2. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.2.1. Fundamentar el sistema de control macro sectorial en el nuevo sistema presupuestal

La reforma presupuestal sugerida en este modelo conceptual, véase subsistema presupuestal, desarrollará el presupuesto por programas y vinculará efectivamente la ejecución presupuestal con el avance físico. El seguimiento a la ejecución financiera y física del presupuesto debería hacerse simultánea y directamente desde esa fuente, sin recurrir a reportes adicionales por parte de las entidades ejecutoras. Una vez adoptado el nuevo sistema presupuestal la CGR debería estar en capacidad de retomar esa información y ponerla incluso a disposición del público en general bajo la modalidad de datos abiertos, para nutrir con ella un ambiente de consulta que facilite la realización de análisis macro sectoriales[18] y permita la combinación de cualquier tipo de variables.

18 En la actualidad se emplean con éxito, incluso entre entidades públicas, herramientas tecnológicas libres como Open Refine y Python para explorar, visualizar y analizar datos. Estas técnicas de analítica facilitan la interpretación y cruce de variables y permiten concentrarse en el análisis de datos y no en su procesamiento. Es también recomendable que los funcionarios que integran las Direcciones de Estudios Sectoriales – DES- que operan, en la práctica, como unidades de control fiscal macro puedan formarse como analistas y científicos de datos.

En ese marco, se considera necesaria la participación del Sistema de Control Fiscal -y particularmente de la CGR- en temas que son relevantes para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva transversal. Un buen ejemplo en este sentido lo constituyen los trazadores presupuestales, que atraviesan las clasificaciones institucionales y programáticas para analizar el impacto del accionar estatal desde una visión más amplia y abarcativa.

4.2.2. Impulsar la realización de auditorías de desempeño

La información presupuestal y financiera existente es un factor que limita las posibilidades de aplicación de este instrumento. En la actualidad, esta no incluye indicadores de desempeño o producción, ni tampoco metas físicas ni indicadores, esta clase de datos facilitarían la realización de auditorías de desempeño por parte del control fiscal macro al interior de la CGR. Bajo el nuevo modelo sugerido, la información presupuestal incluirá indicadores, así como metas físicas y de producción que faciliten la medición del desempeño.

Al respecto es importante mencionar que, de acuerdo con la definición comúnmente empleada por la CGR, un "(...) hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro" (CGR, 2017). En ese sentido, se formulan hallazgos administrativos con incidencia fiscal, penal o disciplinaria, según sea el caso, el concepto de hallazgo es correlativo a la noción de falta y su formulación puede acarrearle consecuencias directas al funcionario que sea hallado responsable. Este concepto puede impedir la realización de auditorías de desempeño, para permitir la formulación de "recomendaciones" derivadas de esta clase de análisis se recomienda explorar la posibilidad de acuñar una nueva categoría que no tenga una connotación de responsabilidad directa y que facilite la discusión abierta con el vigilado, a nivel institucional, sobre los resultados observados y observables de las políticas públicas.

Adicionalmente, los funcionarios de las direcciones de vigilancia fiscal –DVFs- son quienes ejecutan las auditorías y su formación está muy centrada en lo contable y financiero, esto dificulta la realización de auditorías de desempeño que, por definición, deben abarcar con una mirada amplia y transversal a las políticas sectoriales, por eso se recomienda explorar alternativas para que sean las DES las encargadas de la realización de este tipo de auditorías y que los resultados de las mismas asuman la forma de "recomendaciones" y no de hallazgos. Estos resultados, expresados bajo la forma de "recomendaciones" podrían tabularse y presentarse en una página web que permitiera el seguimiento de las acciones correctivas implementadas por las entidades a las que se les formularon.

4.2.3. Unificar los conceptos de deuda y conectar a la CGR directamente a los aplicativos de deuda de los auditados

Unificar los conceptos de deuda empleados por las diferentes entidades o, de no ser posible, crear y socializar tablas de transformación que hagan transparentes las equi-

valencias, entre las diferentes metodologías, ante las partes interesadas. Estas tablas deberían permitirle al interesado replicar los cálculos efectuados por las distintas entidades basándose en los registros originales puestos a disposición, de cualquier interesado, como datos abiertos.

Adicionalmente, es importante promover la creación de un sistema único de registro de deuda pública que permita a los organismos de control revisar y obtener la información consolidada de las transacciones de deuda directamente desde este sistema, evitando los reprocesos y eliminando el procesamiento manual de la información de deuda pública con destino a la consolidación de cifras.

Es importante mencionar que, en cualquier caso, el acceso solicitado para ingresar a los aplicativos existentes sería solo para recopilar información sobre la ejecución de la deuda existente y no para revisar o validar proyecciones o metodologías de proyección.

En cualquier caso, la información financiera de la Deuda Pública debe exponerse según las recomendaciones del Manual "Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios" FMI Segunda edición 2013 y, adicionalmente, toda información de Deuda Pública que publiquen otras entidades con responsabilidades institucionales sobre la materia, debe explicitar las diferencias metodológicas aplicadas. Se hace necesario promulgar una norma que defina lo expresado, con respecto al carácter de la Información Financiera Oficial de la Deuda Pública.

Complementariamente, se propone la generación automática de la información requerida por los sistemas de Contabilidad, las Estadísticas de la Deuda Pública (FMI), la Cuenta Financiera del SCN 2008 y la Cuenta de Financiamiento de EFP (MEFP 2014).

4.2.4. Definir mecanismos de homogeneización de las normas que regulan el régimen de información presupuestal

Asumiendo que no es posible modificar la normativa vigente en el corto plazo, y aprovechando la reciente creación de la CIIGFP, se propone que las normas que organizan el funcionamiento del sistema de información presupuestal por parte de la CGR y del MHCP se discutan y se acuerden en el marco de la Comisión, de forma tal de garantizar su homogeneidad y su permanente articulación.

4.2.5. Ampliar los contenidos del Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública en lo que refiere al registro del compromiso (Capítulo II Normas relacionadas con el Presupuesto de Gastos)

Sin nada que observar en cuanto a su definición, requisitos y contabilización, sí se recomienda la ampliación del régimen, incorporando el tema de los gastos plurianuales. Sobre este tópico, el régimen debe explicitar de qué manera corresponde registrar el compromiso presupuestal, en el caso de los distintos tipos de gastos que afectan más de una vigencia. A título de ejemplo, se citan los siguientes casos, cuyo compromiso contable corresponde realizar el primer día de cada ejercicio:

a) Gastos en personal de tipo permanente. Por su costo anual total (sueldos básicos y complementos permanentes).

b) Gasto en personal contratado en forma interanual. Por el monto del contrato vigente que impactará en el nuevo ejercicio.

c) Gasto en proyectos/obras en ejecución. Por el monto que se causará (certificación de obra) durante el ejercicio de acuerdo con el contrato firmado durante períodos anteriores.

d) Servicio de la deuda pública (intereses y amortización), como mínimo, por el monto que se causará durante el ejercicio, por contratos vigentes. Este monto puede variar y debe ajustarse por variación del tipo de cambio o tasas de interés variables, así como también por la firma de nuevos contratos con impacto en el ejercicio en curso (intereses, amortización).

e) Gastos en servicios contratados en forma plurianual, ej." alquileres". Por el monto que corresponda a los meses del ejercicio incluidos en el contrato.

f) Transferencias asignadas por ley.

De lograrse lo anterior, los adecuados registros del compromiso y las disponibilidades resultantes entre apropiaciones y aquellos, otorgarán importantes herramientas administrativas tanto a los responsables de la gestión como a quienes toman decisiones sobre la política fiscal o presupuestaria y el manejo de la liquidez monetaria.

4.2.6. Propuesta adicional de fortalecimiento analítico

Estructurar, desde el control fiscal macro, un informe de gasto duplicado, traslapado y fraccionado e impulsar la formulación de acciones correctivas. Estas acciones pueden ser objeto de seguimiento abierto y público a través de un micrositio especializado ubicado en la página web de la CGR.

Sobre la base de la nueva información financiera pública debería ser posible para la CGR, a un costo relativamente bajo de procesamiento y compilación de datos, la construcción de un informe que identifique gasto duplicado, traslapado y fraccionado y que formule acciones de mejora tendientes a la racionalización del gasto. Estas acciones podrían formularse como resultado de las auditorías de desempeño o como complemento de los estudios sectoriales. De la mano con ello, sería conveniente que las DES fortalezcan su staff adquiriendo capacidades en analítica y ciencia de datos.

XIII

ENTIDADES EJECUTORAS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Tabla de contenido

XIII

1. ASPECTOS GENERALES 858

1.1. Definición 858

1.2. Objetivos. 858

1.3. Relevancia 859

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES EJECUTORAS 860

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. Administración de Recursos Humanos 865

2.6.2. Administración de Recursos Materiales 868

2.6.3. Administración de Recursos Financieros. 870

2.6.4. Contabilidad presupuestaria y general 871

2.6.5. Gestión de Pagos 872

2.7. El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto 873

2.8. El Cierre del Ejercicio Presupuestal. 873

2.9. Relaciones Funcionales 874

3. LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL GASTO EN COLOMBIA. 875

3.1. Organización Administrativa de las Entidades Ejecutoras 875

3.2. La Planeación de la Gestión 876

3.2.1. La formulación de planes 876

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

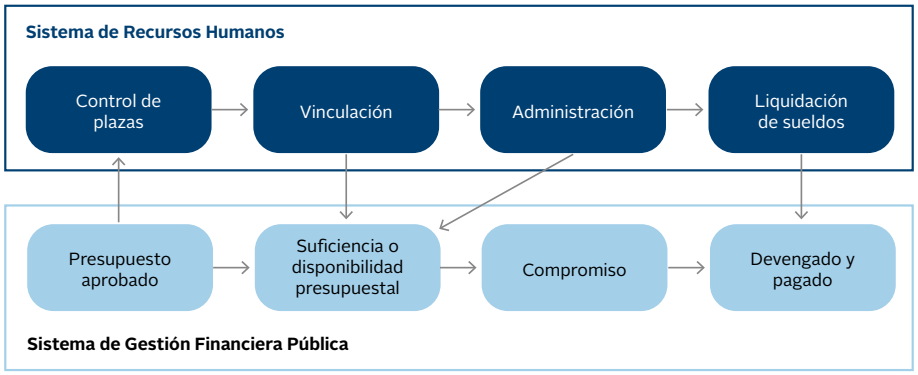
El nivel central de gobierno se encarga de normar el funcionamiento de los recursos humanos, por una parte, en los aspectos propios del personal, como ser la estructura de cargos, los niveles salariales, los procesos de contratación, desarrollo y desvinculación; por otra parte, los temas relacionados 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.

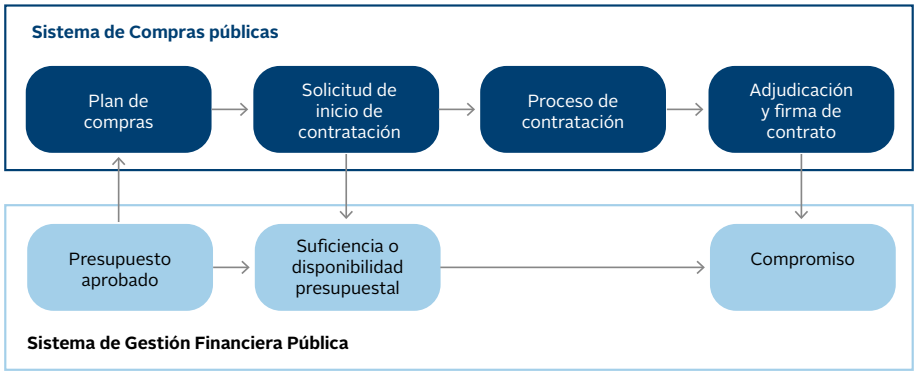
El marco legal y los arreglos institucionales de las contrataciones públicas están regulados desde el nivel central de gobierno por la autoridad rectora correspondiente, a los cuales debe sujetarse la entidad pública, emitiendo los reglamentos que permitan su operatividad. Lo anterior incluye los tipos 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 SIIF, 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

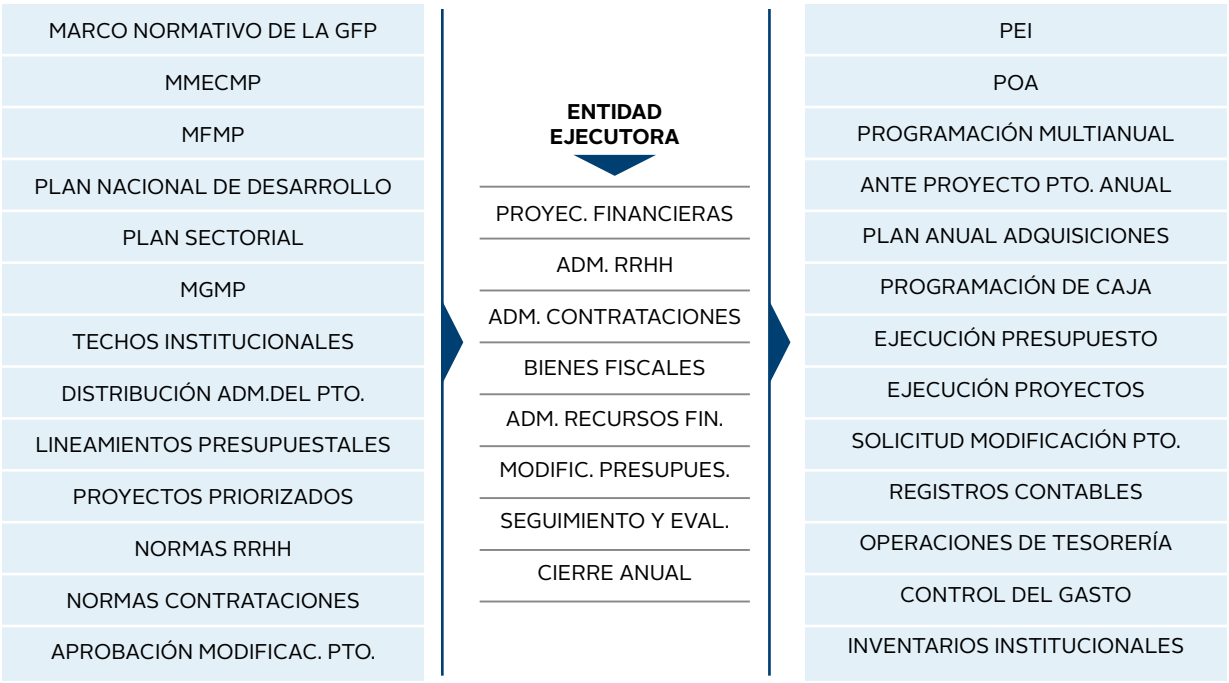
y; b) si existe el deudor y se tienen los datos reales, en el cierre se traspasa como cuentas por cobrar en el balance y en el nuevo ejercicio se registra el percibido, sin afectar la cuenta de ingresos, dependiendo del método de cierre anual de cada país.

- 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, dónde 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.

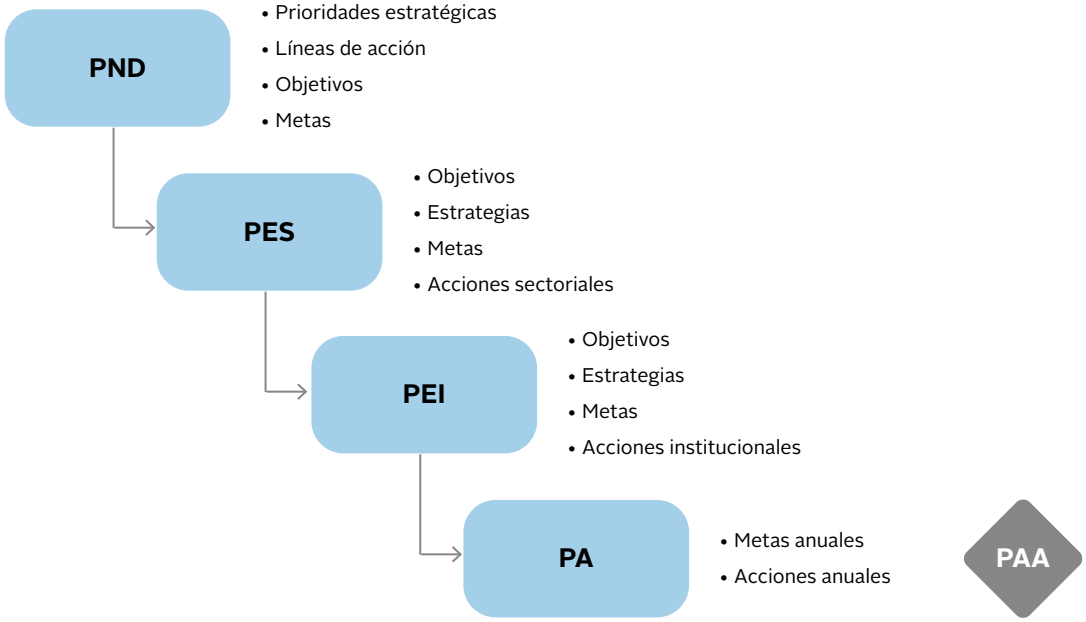
El marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión institucional está determinado por el Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIGP), definido en el Decreto 1499 de 2017.

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 SIIF 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 SIIF, 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 dónde se resuelve las solicitudes de techos adicionales y posteriormente son reflejados en el SIIF.

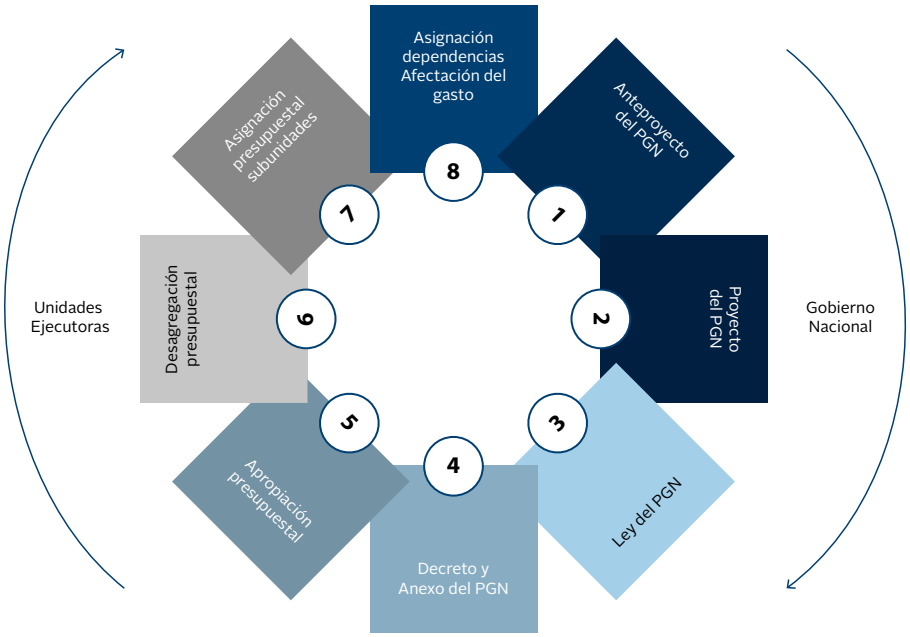
El anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos se registra en el Sistema de Información Financiero (SIIF Nación) bajo responsabilidad del MHCP, utilizando los clasificadores presupuestales definidos por el MHCP[1]. En algunas entidades, cuando la desagregación de unidades no se ajusta a los parámetros 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

1 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[2], 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.

2 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 SIIF 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 prenómina 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[3], 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.

3 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 Directivas 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 explicitas 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 justiciar 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 SIIF 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.

XIV

BASES CONCEPTUALES PARA EL PROCESAMIENTO INFORMÁTICO DEL SIGFP

Tabla de contenido

XIV

1. ASPECTOS CONCEPTUALES 903

1.1. Evolución de los Sistemas Informáticos de GFP 903

2. ECOSISTEMA DE SOLUCIONES INFORMÁTICAS PARA LA GFP 904

3. ALCANCE FUNCIONAL 907

4. COBERTURA INSTITUCIONAL 910

5. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE GFP 912

5.1. Etapas de Implementación. 912

5.2. Soluciones Tecnológicas 913

5.3. Herramientas Tecnológicas Disponibles en el Mercado 917

5.4. Implementaciones Basadas en Soluciones a la Medida 918

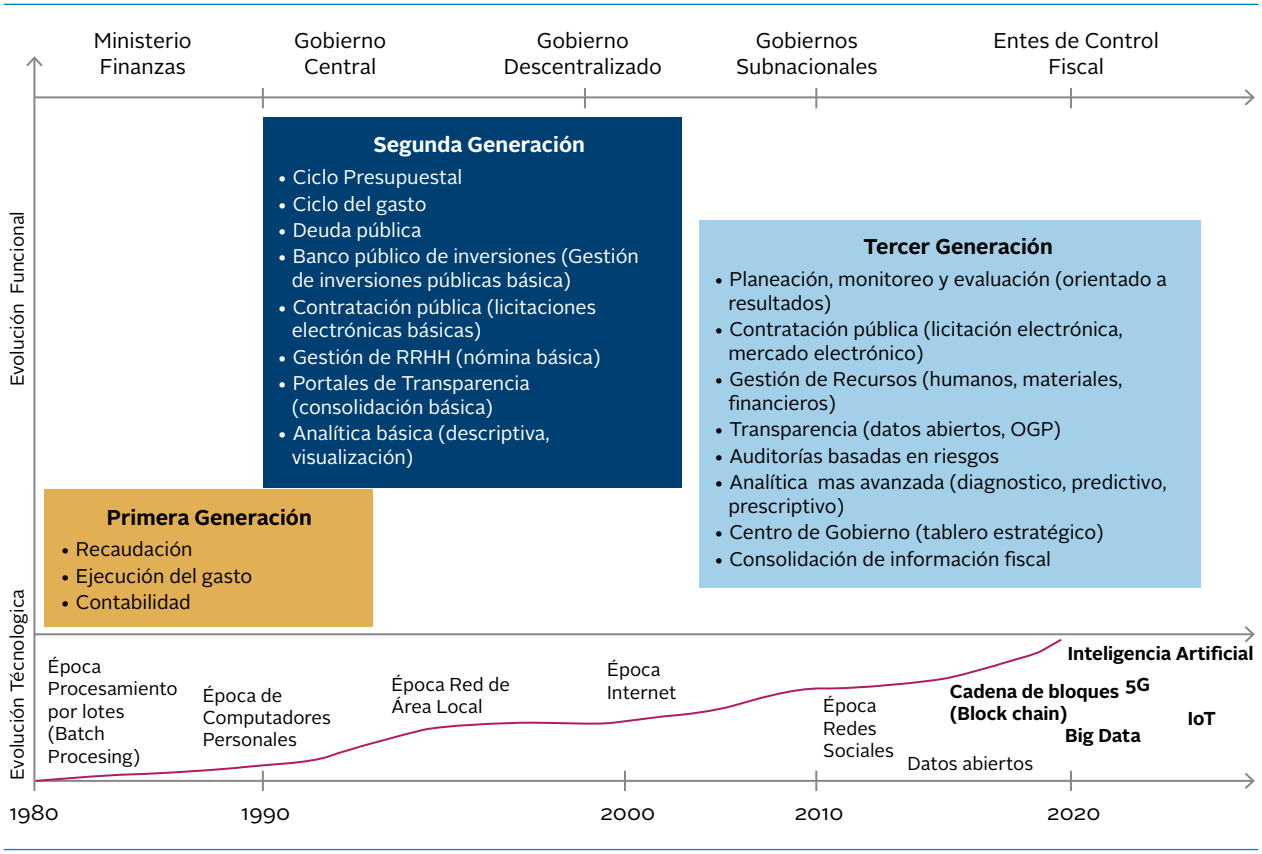
1. ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. Evolución de los Sistemas Informáticos de GFP

Los sistemas informáticos de GFP están en constante evolución y han pasado varias etapas desde su aparición, hace más de cuatro décadas. En una primera etapa, en la década de 1980, se puso énfasis en automatizar las funciones principales del Ministerio de Hacienda, esfuerzos se realizaron por automatizar controles y almacenar datos sobre la recaudación tributaria, la ejecución presupuestaria, las nóminas de personal, entre otros. Poco a poco se fueron desarrollando interfaces para mejorar el intercambio de la información entre los diferentes sistemas. Luego, en la década de 1990 hubo un enfoque particular en los llamados "Sistemas Integrados", los cuales eran sistemas monolíticos que utilizaban una misma plataforma tecnológica para cubrir varios módulos; esto incluía módulos primarios como la ejecución presupuestal y la contabilidad, pero también módulos de apoyo como la formulación presupuestal, la deuda pública, las nóminas de personal, entre otros.

A partir de la adopción de los servicios de Internet a inicios del milenio, se popularizó un segundo enfoque para el desarrollo de estos sistemas. En este enfoque, la idea de utilizar una herramienta única para cubrir una amplia gama de procesos de GFP fue abandonada en gran medida. Esto permitió la especialización de plataformas tecnológicas, los sistemas transaccionales fueron optimizados para manejar un volumen alto de transacciones concurrentes, mientras que los sistemas de consulta y analítica fueron optimizados para buscar y agregar volúmenes altos de datos, surgieron portales especializados, tiendas virtuales, aplicaciones móviles para proveer servicios electrónicos a empleados y proveedores, integración de sistemas de presupuesto con hojas electrónicas comerciales, entre otros.

Figura 1. Evolución tecnológica de los sistemas de información de GFP



Fuente: Banco Mundial 2021

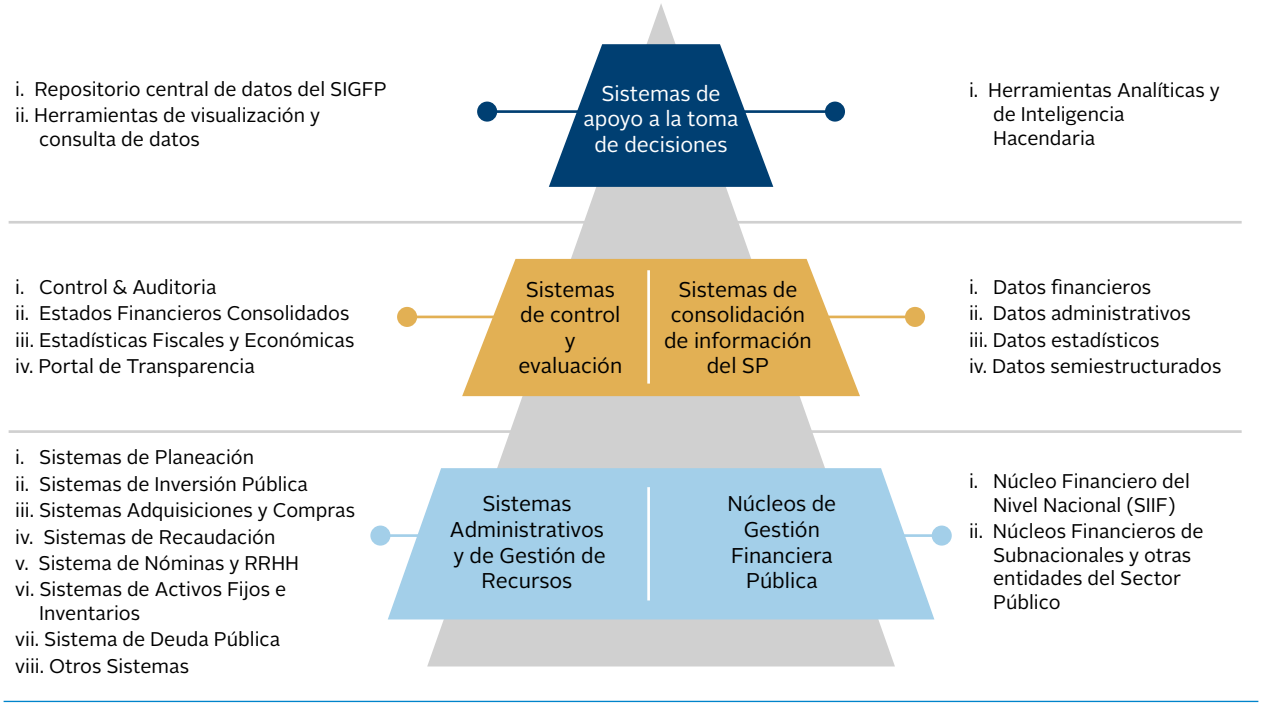
Las tecnologías disruptivas de hoy en día, como la inteligencia artificial, big data, aprendizaje automático, entre otras, tienen el potencial de transformar a los gobiernos en general y en particular impactar el diseño de las herramientas tecnológicas que apoyan la gestión financiera pública.

2. ECOSISTEMA DE SOLUCIONES INFORMÁTICAS PARA LA GFP

El ecosistema de soluciones informáticas para la GFP se puede visualizar como una estructura piramidal (ver figura 2). En la base de la pirámide se encuentran los sistemas operacionales que registran transacciones en el día a día. El procesamiento confiable de las transacciones es fundamental para la integridad del ecosistema completo, ya que provee los insumos básicos para la consolidación, análisis y presentación de la información. Al momento de considerar una estrategia de implementación, es importante cubrir las necesidades de la capa transaccional primero, para tener datos confiables y completos que sirvan de insumo las capas superiores. La capa transaccional es bastante

amplia y cubre varios tipos de sistemas, incluyendo aquellos que registran transacciones y eventos administrativos correspondientes a la gestión de recursos públicos que automatizan los procesos de apoyo de la GFP, entre los cuales se encuentran los sistemas que gestionan los recursos humanos, los recursos materiales y los recursos financieros. También en este grupo se encuentran los sistemas que automatizan los procesos centrales de la GFP, es decir el presupuesto, la contabilidad y la tesorería. Especial importancia se ha puesto en implementar estas herramientas en primer lugar, ya que forman la pieza central sobre la cual se expande la cobertura del sistema.

Figura 2. Pirámide de información del SIGFP



Fuente: Elaboración propia

En un nivel intermedio se ubican los sistemas que permiten consolidar información de diversas entidades y sectores. La función primordial de estos no es capturar transacciones y eventos, sino consolidar la información de diversas fuentes, validarla y transformarla para diferentes usos. Se espera contar con información de todas las entidades del Sector Público y aplicar reglas comunes que permiten validar su integralidad y asegurar la calidad del dato. Una de las características novedosas de los sistemas en esta capa es la expansión del enfoque más allá de información financiera, para incluir información administrativa y estadística que sirva de insumo para las aplicaciones analíticas del nivel superior.

En la cúspide de la pirámide encontramos los sistemas de información que proporcionan capacidades de inteligencia hacendaria para apoyar la toma de decisiones. Estos componentes constituidos por herramientas analíticas y predictivas para facilitar la toma

de decisiones estratégicas, basados en nuevas tecnologías como *Big Data, Machine Learning* e *Inteligencia Artificial*[1]. Utilizan la información capturada y transformada en niveles inferiores para hacer análisis de información histórica y análisis predictivos.

Un ecosistema de soluciones tecnológicas que permita capturar las transacciones y eventos de GFP una sola vez y tan cerca al origen como sea técnica y económicamente posible, que procese y almacene información de forma integra y segura, que provea facilidades para generar informes y análisis de los datos capturados es considerado un "Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera Pública" bajo una interpretación actual de este término.

Tabla 1. Características de un Sistema Integrado de Información Financiera Pública

Antes	Ahora
• **Sistema integrado = Plataforma tecnológica monolítica**	• **Sistema integrado = Componentes articulados y conceptos armonizados**
• Construcción desde cero. Proyectos de implementación largos y complejos	• Reemplazar y actualizar por componentes. Enfoque modular
• Desarrollo en cascada	• Desarrollos siguiendo metodologías agiles
• Gobernanza y arreglos instituciones complejos	• Alcance funcional bien definido – requiere gobernanza y arreglos institucionales menos complejos
• Riesgo operacional alto	• Balancear riesgo operacional

Fuente: Elaboración propia, basada en "How to design a financial management system – Modular Approach"

Un factor muy importante para la creación y mantenimiento de un ecosistema conformado por múltiples herramientas, desarrolladas en momentos y tecnologías distintas y administrado por entidades diferentes es el modelo de gobernanza de datos. El modelo de gobernanza de datos debe proveer los mecanismos para garantizar la calidad, integración y transparencia de los datos que fluyen a través del ecosistema. Entre los principios claves que debe abordar la gobernanza de datos están los siguientes:

- Transparencia: Muchas veces se limita la transparencia a proveer acceso a los datos generados, la transparencia involucra más que esto, demanda acceso a como los datos fueron creados, procesados, almacenados y compartidos. Los procedimientos que garantizan la transparencia deben ser documentados y los responsables claramente identificados.
- Responsabilidad: Los responsables o administradores de datos son generalmente expertos funcionales en un dominio especifico, por ejemplo, impuestos, deuda, proveedores, etc.

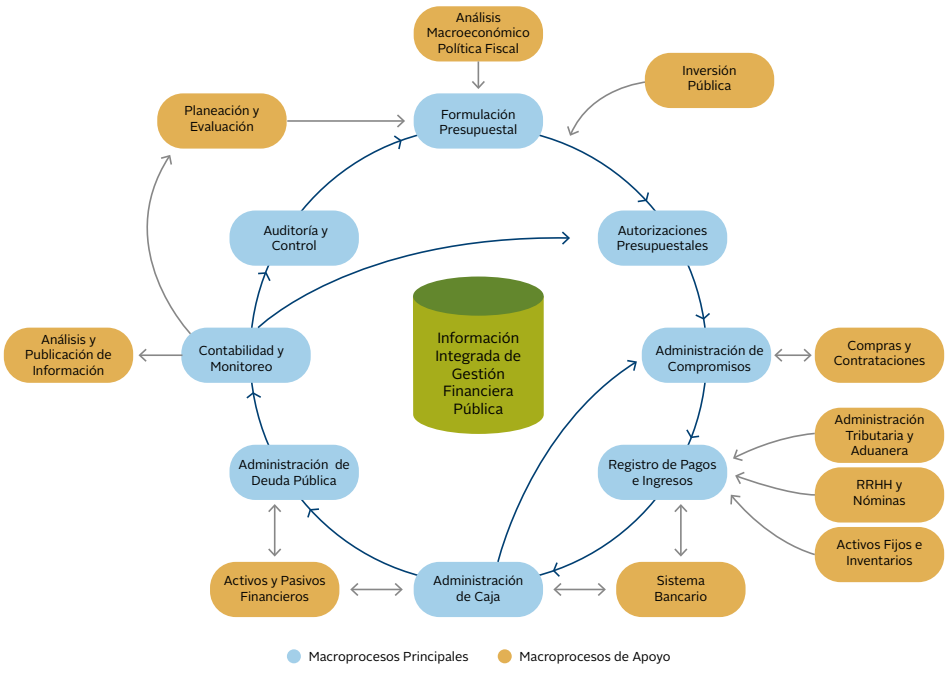
1 **Big Data**: Es el análisis de volúmenes altos y cambiantes de datos estructurados y no estructurados con el objetivo de extraer valor. **Machine Learning**: Es el estudio de algoritmos de computación que se automejoran a través de la experiencia. **Inteligencia Artificial**: es el campo científico de la informática que se centra en la creación de programas y mecanismos que pueden mostrar comportamientos considerados inteligentes

- Gobernanza: El comité de gobernanza de datos debe definir las políticas y procedimientos que garantizan la integridad, exactitud, fiabilidad, oportunidad y monitoreo de los datos. El marco conceptual de gobernanza de datos debe cubrir no solo a las entidades directamente bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda sino también a gobiernos subnacionales, descentralizadas y otras entidades del Sector Público en lo que corresponde a intercambio de datos, consolidación y analítica.
- Principio incremental: La gobernanza de datos debe iniciar con un conjunto de dominios críticos, entre los cuales pueden estar los catálogos presupuestales, catalogo de productos, proveedores, etc. Y poco a poco ir incrementando hasta cubrir datos y marcos de interoperabilidad a nivel Sector Público.

3. ALCANCE FUNCIONAL

El alcance funcional de los sistemas informáticos de la GFP ha pasado por una serie de transformaciones desde los primeros desarrollos en la década de 1980. En su forma más elemental, un sistema informático de GFP debe permitir la ejecución presupuestal del gasto y mantener el control fiscal. Desde esta simple definición, los sistemas de GFP han crecido en cobertura funcional hasta cubrir todas las etapas del ciclo presupuestal.

Figura 3. Alcance funcional de los sistemas de GFP



Fuente: Elaboración propia, basado en Dener, Watkins, y Dorotinsky 2011.

La figura anterior diferencia entre dos tipos de cobertura:

- Macroprocesos principales (mostrados en color morado): conforman el ciclo principal del presupuesto, y generalmente se automatizan primero. Cubren los subsistemas principales de presupuesto, contabilidad y tesorería y subsistemas más especializados como la administración de caja, deuda pública y auditoría y control.
- Macroprocesos de apoyo (mostrados en color amarillo): intercambian información directamente con los macroprocesos principales. Generalmente los sistemas que se utilizan para automatizar estos procesos son desarrollados en proyectos posteriores a los procesos principales. Los macroprocesos de apoyo cubren temas como la planeación, la gestión de recursos humanos y materiales, las compras, la recaudación tributaria y el análisis de información.

Como se mencionó anteriormente, a través de los años se han popularizado diferentes enfoques para automatizar este alcance funcional; esto ha ido desde sistemas completamente independientes a sistemas monolíticos integrados. En la actualidad se favorece un enfoque modular, basado en tecnologías abiertas que permiten la integración transparente a través de diferentes tecnologías. La literatura también hace una distinción entre los módulos primarios (core), para los cuales generalmente se recomienda acoplamiento estrecho entre los componentes, los módulos secundarios (non-core) para los cuales se sugiere un acoplamiento más débil, y por último los otros sistemas relacionados, los cuales generalmente no se consideran parte del sistema informático de GFP pero con los cuales hay puntos de interoperación claramente definidos.

Figura 4. Alcance funcional

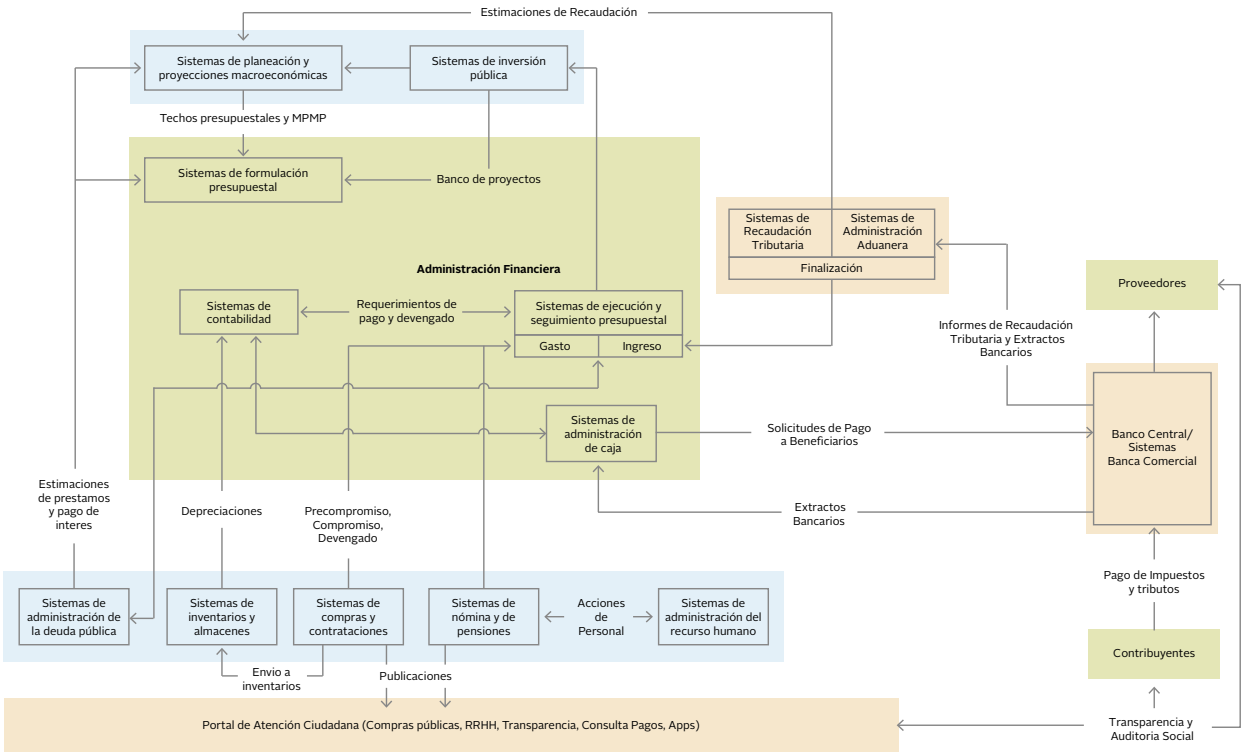
Módulos Primarios	Módulos Secundarios	Otros Sistemas Relacionados
Autorizaciones y Compromisos	Planeación y Formulación	Portales de Compras
Cuentas x Pagar	Plantas y Nominas	Administración Tributaria y Aduanas
Cuentas x Cobrar	Tesorería y Deuda Publica	Interfases con Banca Central/Sistema Bancario
Libro Mayor y Contabilidad	Activos Fijos e Inventarios	Sistemas de procesamiento de transferencias
Administración de efectivo	Inversión Publica	Sistemas financieros de gobiernos subnacionales
Reportes fiscales	Auditoria y Control	Otros sistemas

Fuente: elaboración propia, basado Ensuring better PFM outcomes with FMIS Investments - World Bank 2020

Los módulos primarios son los que proveen funcionalidades para implementar la ejecución del presupuesto, es decir la gestión de las autorizaciones y compromisos presupuestales, las cuentas por pagar, cuentas por cobrar, el libro mayor y la contabilidad y los reportes fiscales. Los módulos secundarios extienden los controles y proveen mas información sobre la gestión de recursos públicos. Los módulos de planificación y formulación presupuestal, inversión pública, gestión de plantas y nominas, tesoreria y deuda pública, compras y adquisiciones, gestiónde activos fijos e inventarios y auditoria y control son generalmente considerados en esta categoria. En el pasado, cuando se integraba uno o mas módulos secundarios a los módulos primarios daba origen al termino “Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera Pública”. La práctica de desarrollar sistemas integrados de GFP, en la cual módulos primarios y secundarios usan la misma plataforma tecnologica y base de datos fue muy popular en los años noventa. Con el advenimientos de los sistemas por internet se regresó a un paradigma distribuido y modular en el cual la funcionalidad se implementa a traves de un ecosistema de herramientas tecnológicas.

Por ultimo, no se puede dejar de mencionar a un conjunto de sistemas con los que los sistemas informaticos de GFP generalmente interoperan. A diferencia de los módulos de apoyo, estos sistemas han sido considerados fuera del alcance funcional de la GFP, aunque con puntos de interoperación claramente definidos. Entre estos podemos mencionar los portales de compras públicas, los sistemas de recaudación tributaria, los sistemas de aduanas y los sistemas que interactuan con el banco central y la banca comercial, entre otros.

Figura 5. Arquitectura de Sistemas Fiscales



Fuente: Banco Mundial 2020

La figura 5 muestra la arquitectura de los sistemas de gestión fiscal. Dentro del recuadro verde se muestran los sistemas relacionados con módulos primarios, dentro del recuadro azul, los sistemas relacionados con módulos secundarios y en el recuadro naranja otros sistemas relacionados.

4. COBERTURA INSTITUCIONAL

La habilidad de los sistemas de información para tener un impacto positivo sobre la GFP depende en gran medida de las entidades que lo adopten y la cobertura presupuestal que estas representen. La existencia de brechas significativas en la cobertura limita la habilidad del sistema para ser una herramienta fiscal efectiva. La experiencia internacional nos demuestra que la cobertura institucional tiende a variar considerablemente. Las razones pueden ser legales, operativas o técnicas. Es importante que se cierren las brechas, lo que generalmente involucra:

- Evitar las transferencias implementadas como una sola línea en el presupuesto a entidades adscritas que puedan formar parte del sistema.
- Canalizar todos los fondos a través de la cuenta única de tesorería.

- Evitar fondos extrapresupuestarios en sistemas paralelos que no puedan intercambiar información para fines de consolidación de cuentas y reportes.
- Evitar retrasos en los registros de facturas y compromisos presupuestales.
- Registrar todos los momentos presupuestales en el momento que apliquen.

En el pasado, las limitaciones técnicas, en particular la conectividad al Internet o el acceso a la infraestructura de red, solían ser limitantes importantes, esto dio lugar a dos tipos de topología distintos, la arquitectura central y la arquitectura distribuida.

Tabla 2. Arquitecturas de despliegue

Arquitectura Central	Arquitectura Distribuida
• La aplicación corre en servidores centrales • Todos los usuarios se conectan en tiempo real al servidor central para procesar sus transacciones • Todos los cambios al software son aplicados centralmente. • Un único repositorio para todos los datos	• Copias de la aplicación corren en varios servidores conectados a través de una red • Los usuarios en un sitio se conectan al servidor designado para procesar sus transacciones • Funcionan mejor en ambientes donde las telecomunicaciones no están bien desarrolladas

Fuente: Elaboración propia, basada en "A Handbook on FMIS for Government"

En la práctica las arquitecturas centralizadas han probado ser más fáciles de operar y mantener. El progreso tecnológico ha ido resolviendo los problemas de conectividad y hoy en día la mayoría de los países cuentan con buena conectividad en las principales áreas urbanas, además de ubicua disponibilidad de dispositivos móviles.

Un primer objetivo de los ministerios de hacienda ha sido incluir en el sistema a las entidades que conforman el gobierno central, dada la importancia de sus presupuestos e impacto a nivel nacional de sus operaciones. Los problemas que se han presentado para cubrir estas entidades tienden a ser derivados de retrasos en el proceso de implementación de las herramientas informáticas, lo cual genera duplicidad en los procesos operativos y dificultades en la consolidación de reportes y estados financieros. Estudios sobre los patrones de transacciones han demostrado que unas pocas transacciones representan la mayoría del presupuesto[2]. Esto puede ser tomado en cuenta para desarrollar una estrategia de implementación que fortalezca la disciplina fiscal priorizando incorporar al sistema las transacciones de alto valor.

Desde el punto de disciplina fiscal, es prioritario capturar las transacciones de mayor valor o riesgo. Desde un punto de vista de producción de estados financieros completos, es importante tener cobertura completa, es decir capturar las transacciones de menor valor también. La modalidad a través de la cual se capturan transacciones de alto y bajo valor puede ser diferente. En algunos países donde se utilizan sistemas COTS[3] se ha

2 Ensuring better PFM outcomes with FMIS Investments – World Bank 2020

3 Sistemas informáticos comerciales, por sus siglas en ingles Commercial Off The Shelf

optado por que oficinas remotas que procesan pocas transacciones lo hagan a través de portales web, mientras que las oficinas centrales que procesan más transacciones utilizan el sistema completo. Esto con el objetivo de reducir el costo de las licencias de uso, las cuales en su mayoría aún están definidas a nivel de usuario nombrado o concurrente, a pesar de que en años recientes los modelos de licenciamiento por suscripción han empezado a ser importantes.

Las necesidades de información de los entes rectores van más allá de las entidades del gobierno central y generalmente involucran de una forma u otra a todas las entidades que forman el Sector Público. Esto debe reconciliarse con la autonomía de la cual gozan algunas entidades y otros niveles de gobierno, además de las necesidades particulares de los sistemas de las empresas públicas. Para resolver esta situación, generalmente se hace uso del llamado Módulo de Consolidación. La consolidación de estados financieros se realiza en este módulo, el cual generalmente se implementa por separado pero a la vez conectado a los módulos primarios descritos en la sección anterior. Las funciones disponibles incluyen el proceso de consolidación y las reglas de negocio para compensar las transacciones intragubernamentales. En juridicciones pequeñas, este proceso de compensación puede hacerse en hojas de cálculo, pero para juridicciones mas grandes el volumen de transacciones puede llegar a complicar o imposibilitar esta opción.

Para maximizar los beneficios a la gestión financiera pública, los gobiernos deben ampliar la cobertura de los sistemas, tanto a nivel transaccional como en su capacidad de consolidar información del resto del sector público.

5. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE GFP

5.1. Etapas de Implementación

La implementación de sistemas informáticos trae beneficios sustanciales a la gestión financiera pública de un país, ya que un sistema que funcione adecuadamente se apoya en distribuir y utilizar eficientemente los recursos públicos. A su vez, la experiencia internacional está llena de ejemplos de proyectos que no han logrado cubrir sus expectativas iniciales. La implementación es operacionalmente difícil, y se suelen experimentar retrasos, sobrecostos y problemas en la gestión del cambio que generan resultados insatisfactorios.

En general existen tres etapas en la implementación de sistemas de GFP[4], a saber:

- Etapa de diseño
- Etapa de adquisición y contrato
- Etapa de implementación

4 A Handbook on Financial Management Information Systems, Hashim 2014

Tabla 3. Principales actividades por etapa

Etapa de diseño	Etapa de adquisición y contrato	Etapa de implementación
• Diagnóstico de la GFP, identificación de prioridades y áreas de interés. • Documentar los procesos funcionales e intercambios de información "As Is" • Redefinición y desarrollo de los procesos funcionales e intercambios e información "To Be" donde corresponda • Revisión del marco legal e institucional para acomodarlo a los procesos "To Be"	• Desarrollo de especificaciones funcionales y tecnológicas basadas en modelo conceptual. • Estudio de mercado • Desarrollo de documentos de licitación, métodos de adquisición y metodología de evaluación • Costeo, secuenciación y aseguramiento de fondos • Desarrollo de metodología de implementación, operación y sostenibilidad	• Establecer mecanismos de gobernanza y gestión de proyectos • Definir estrategia de despliegue • Definir estrategia de pruebas • Definir estrategia de migración de datos • Definir parámetros de aceptación operacional • Transición de proyecto a operación. • Establecer mecanismos de soporte y mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia, basado en "A handbook on FMIS for Governments, 2014"

La tabla anterior resume las principales actividades que se realizan en cada etapa. Se estima que el tiempo promedio de duración de un proyecto es de 7 años, esto incluye el tiempo necesario para cumplir las tres etapas.

5.2. Soluciones Tecnológicas

La arquitectura de los sistemas ha evolucionado desde los mainframes y sistemas monolíticos de los '80 y '90 a los sistemas multicapas basados en Internet de las últimas dos décadas. Diferentes países y regiones han adoptado diferentes arquitecturas. Por ejemplo, en Latinoamérica se popularizó la adopción de una base de datos central administrada por el ministerio de hacienda; también la mayoría de los países latinoamericanos optó por desarrollos a la medida. En África, Europa oriental o el subcontinente asiático, se optó por una mezcla de COTS y desarrollos a la medida y una mezcla de bases de datos centralizadas y esquemas desconcentrados con bases de datos en cada entidad que sincronizan y comparten información a una base de datos central.

Después de varias décadas de implementación de este tipo de sistemas, varios países han iniciado procesos de modernización de los sistemas con el objetivo de mejorar la funcionalidad, cobertura e integración de las aplicaciones. Los resultados han sido variados, incluso los países que optaron por una arquitectura multicapas moderna basada en Internet han experimentado dificultades. Estudios realizados en diferentes países, entre los cuales se encuentran Ghana, Liberia, Filipinas y Sierra Leona, revelan que varios de ellos tuvieron retos en mejorar la cobertura institucional, integrar las cuentas bancarias y definir un adecuado modelo conceptual. Estas experiencias resaltan la importancia de seguir un marco conceptual adecuado para la implementación de los sistemas.

Históricamente, las opciones para implementar un sistema de información de GFP han sido la adquisición de una solución comercial o el desarrollo de una solución a la medida. La decisión generalmente se ha tomado en función del costo, control y riesgo de cada opción. Es importante mencionar que la literatura no se inclina definidamente por una de las opciones sino que cada una tiene ventajas y desventajas. Algunas de las mas importantes se resumen en la tabla 5.

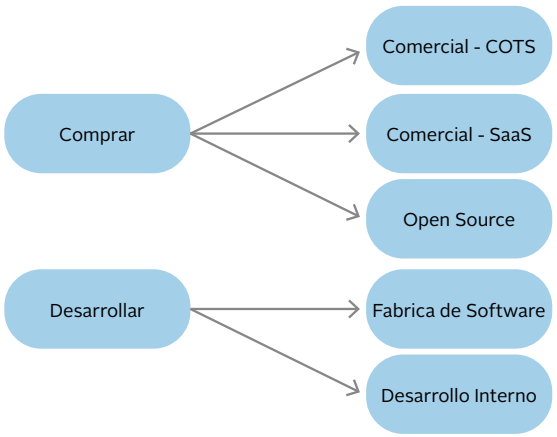
Tabla 5. Ventajas y desventajas de opciones de implementación

Opción	Ventajas	Desventajas
Compra de solución	• Facilita la implementación de buenas practicas en los procesos de negocio • El riesgo y el costo es compartido con el proveedor • El tiempo de implementar puede ser más corto.	• Algunas soluciones de mercado son muy rígidas y terminan siendo subutilizadas. • Tiende a crear dependencia en el proveedor • Requiere de voluntad del Gobierno de adaptar sus procedimientos
Desarrollo de solución	• El gobierno retiene la propiedad del código fuente • El desarrollo está bajo el control y responsabilidad del gobierno • Posibilidad de introducir cambios rápidamente.	• Estimar niveles de esfuerzo para desarrollar solución compleja es difícil. • Usualmente requiere la contratación de nuevo personal • El gobierno asume todo el costo y riesgo.

Fuente: Elaboración propia

Aún más importante es que hoy en día, el comprar o desarrollar ya no es una opción binaria. Existen variantes de ambas opciones que introducen características que pueden resaltar fortalezas o reducir debilidades de las versiones originales.

Figura 7. Variantes y opciones de implementación



Fuente: Elaboración propia

La figura anterior muestra las variantes para cada opción. En la categoría de comprar hay tres opciones: (i) software comercial disponible en el mercado (COTS), (ii) software como servicio (SaaS) y (iii) software de código abierto (OPEN SOURCE); y dos opciones en la categoría de desarrollar: (iv) la construcción del sistema con el apoyo de una fábrica de software externa al gobierno (LDSW) (v) el desarrollo desde cero con recursos internos del gobierno.

COTS (*Commercial Off-the-Shelf*) es una abreviatura comúnmente utilizada para referirse a un paquete de software disponible en el mercado que se adquiere y que luego se adapta a las necesidades del cliente como parte del proceso de implementación. Corresponde a un software preexistente, desarrollado por un proveedor comercial con una reputación sólida, un modelo de soporte definido y experiencia en la implementación y adaptación de sistemas de este tipo. Bajo esta opción, el fabricante del software mantiene los derechos del código fuente de la aplicación que protegen los derechos exclusivos de uso y distribución del software; se comercializan normalmente bajo la figura de "derecho de uso". Un producto COTS siempre requiere adaptaciones al software estándar que se compra, las cuales se pueden realizar a través de cambios de configuración, parametrizaciones o incluso desarrollo a la medida.

La opción SaaS (*Software as a Service*) es muy similar a la opción COTS desde el punto de vista funcional, ya que consiste en una aplicación preexistente desarrollada por un proveedor comercial, con la principal diferencia que el modelo de implementación es en la nube (cloud computing), es decir, que el software está instalado en la infraestructura del proveedor de la solución y se accede a ella través de Internet. La opción de implementación SaaS corresponde a un software desarrollado de forma nativa para la nube y no una aplicación COTS que se instala en una nube pública como Amazon Web Services o Microsoft Azure. Las soluciones SaaS hacen uso de las ventajas de la nube en términos de agilidad, elasticidad y flexibilidad, y no es necesario realizar grandes inversiones iniciales en hardware ni dedicar mucho esfuerzo en la administración de la infraestructura. En lugar de esto, la nube permite aprovisionar el tipo y el tamaño exactos de los recursos informáticos que necesita la aplicación e ir aumentando estos recursos a medida la solución crece en usuarios y utilización en general.

La opción *OPEN SOURCE* -Software de código abierto-, desde el punto de vista técnico, es muy similar a la opción COTS, con la diferencia que un software *OPEN SOURCE* no es desarrollado por un proveedor comercial sino por un grupo de personas (comunidad) que construye el software estándar, corrige los errores y brinda acceso a parches, actualizaciones o nuevas versiones. Este modelo de desarrollo tiene la ventaja de la sabiduría del grupo (*the wisdom of crowds*). En esta opción, el código fuente está disponible a través de una licencia de código abierto o forma parte del dominio público, de manera que cualquier persona puede estudiar, cambiar y mejorar el software. Existen diferentes tipos de licencias de software de código abierto, como Apache, BSD, GNU, GPL o MIT, sin embargo, para que sea *OPEN SOURCE* debe permitir el acceso sin restricciones al código fuente, la libre redistribución y la neutralidad tecnológica. Esta opción puede requerir la integración no de una sino de varias soluciones de código abierto para cubrir las funcionalidades típicas de un sistema de información de GFP.

La opción de desarrollar se refiere al proceso de desarrollo tradicional de software que comienza desde cero y abarca todas las fases (análisis, diseño, construcción, pruebas, entrega y estabilización). Bajo esta opción, el código fuente de la aplicación es propiedad del gobierno, por lo que puede desarrollar cualquier funcionalidad o cambio en el software para lograr un cubrimiento del 100% de las especificaciones. Para desarrollar un sistema desde cero se puede optar por hacer un desarrollo interno, es decir contratar un equipo de analistas, arquitectos y desarrolladores e incorporarlos a la institución. La segunda opción es contratar a una fábrica de software que haga el desarrollo a la medida. En este último caso existen varias opciones, por ejemplo, contratar un número determinado de arquitectos de software y programadores bajo un modelo de costo fijo (*fixed-price*) o contratar el desarrollo por casos de uso, puntos de función o pantallas. Estas son unidades de resultado y tienen incentivos para que el proveedor se esfuerce en que la aplicación satisfaga la necesidad del cliente final.

Como parte de la etapa de diagnóstico, debe hacerse una evaluación sobre qué opción es más adecuada para el contexto particular. En general deben evaluarse aspectos técnicos, capacidades institucionales, el nivel de madurez del mercado local, las capacidades de sostenibilidad y las consideraciones financieras. La tabla 6 muestra las diferentes métricas a analizar en cada una de las perspectivas previamente mencionadas. Es importante mencionar que cada implementación puede tener características distintas y que no deben generalizarse las ventajas o desventajas de una u otra opción.

Tabla 6. Ejemplo de evaluación de criterios por opción de implementación

Criterio	COTS	SaaS	Open Source	LDSW	Desarrollo In-House
PERSPECTIVA TECNICA					
• Cobertura funcional					
• Capacidad de integración					
• Tiempo de implementación					
• Estabilidad del software					
• Posibilidad de pruebas previas					
PERSPECTIVA INSTITUCIONAL					
• Gestión de proyectos					
• Gestión de capacidades					
• Gestión de cambios					
PERSPECTIVA DE MERCADO					
• Diversidad de proveedores					
• Presencia local					

Criterio	COTS	SaaS	Open Source	LDSW	Desarrollo In-House
PERSPECTIVA DE SOSTENIBLIDAD					
• Mantenimiento					
• Garantía y soporte					
• Seguridad informática					
• Documentación					
PERSPECTIVA FINANCIERA					
• Costo inicial					
• Costos recurrentes					
• Costo total de tenencia					

Fuente: Elaboración propia

5.3. Herramientas Tecnológicas Disponibles en el Mercado

De acuerdo a la base de datos del Banco Mundial, vemos que más de la mitad de los países encuestados usan sistemas COTS (106 de 192, 55%), mientras que el resto usa sistemas desarrollados a la medida[5]. Es generalmente más práctico, menos costoso y riesgoso utilizar COTS. Los COTS presentan varias ventajas, entre las más importantes se pueden mencionar:

- Los sistemas COTS implementan buenas prácticas, las cuales puedes ser adaptadas al contexto local.
- Vienen cargados con funcionalidades extensas las cuales pueden ser adoptadas progresivamente por el gobierno.
- La integración de los módulos y las capacidades de seguridad están de acuerdo con estándares internacionales.
- Generalmente vienen diseñados para que las capacidades necesarias para operarlos sean desarrolladas internamente.
- El mantenimiento es responsabilidad del proveedor y lo hace disponible a través de un contrato de soporte y mantenimiento de producto.

5 Banco Mundial, Agosto de 2018

Tabla 7. Herramientas tecnológicas por país

Popularity	FMIS Technology	Countries
1	SAP	Austria; Azerbaijan; Croatia; Estonia; Finland France; Malasya; Maldives; Pakistan; Panama; Portugal (many ministries); Senegal; Slovak Pepublic; Swirzerland; Zambia; Zimbabwe
2	Oracle	Albania; Ethiopia; Ghana; Indonesia; Kazakhstan; Kenya; russian Federation; Saudi Arabia (many ministries); Uganda; United Arab emirates; Vietnam
3	FreeBalance	Afghanistan; Kosovo; Kyrgyz Republic; Liberia; Mongolia; Philippines; Sierra Leone; Sri Lanka; timor-Leste
4	Navision (Microsoft Business Solutions)	Congo, Dem. rep.; Norway
5	Serenic Navigator	Malawi (local governments)
6	Epicor	Gambia, the; Lesotho; Malawi; Tanzania
7	PeopleSoft	Cambodia
8	Bisan Enterprise	Somalia(state level; cloud-based COTS)
9	LSDW and custom development	Argentina; Armenia; Bangladesh; Buthan; Brazil; Chile; Colombia; Ecuador; El Salvador; Gabon; Georgia; India; Iran, Islamic Rep.; Korea, Rep.; Kosovo; Mozambique; Nepal; Oman; Rwanda; Madagascar; Mali; Mauritiana; Turkey; Ukraine; East Caribbean countries; Dominica, Grenada, St. Lucia, St. vincent and the Grenadines
10	Open source	Comoros, Simbia; Nigeria (some states) and Uruguay, Odoo Software

Fuente: Ensuring Better PFM Outcomes with FMIS Investments, 2020

La tabla anterior muestra los tipos de herramienta utilizadas por un subconjunto de países incluidos en un estudio del Banco Mundial del año 2018. Los proveedores mas importantes de herramientas COTS son empresas con presencia global, que generalmente cuentan con oficinas regionales y alianzas estratégicas en los países donde operan.

5.4. Implementaciones Basadas en Soluciones a la Medida

Existen tres factores claves que en gran medida inclinan la balanza por comprar o desarrollar, estos son:

- La robustez y complejidad de los requerimientos funcionales
- La volatilidad de los requerimientos funcionales
- La capacidad de la organización para el desarrollo y mantenimiento de software

Cuando estos tres factores son todos positivos, el desarrollo se vuelve una opción viable. En general, los países no muestran un claro favoritismo por una u otra opción. Según datos del Banco Mundial[6], de los proyectos de sistemas informáticos de GFP en

6 FMIS Projects Database, enero, 2022 - Esta base de datos contiene más de 160 proyectos en más de 80 países desde 1984.

los cuales ha estado involucrado un 53% de las implementaciones se han ido por soluciones de mercado, mientras el 47% restando lo ha hecho por soluciones a la medida. De los proyectos que no han sido completados, 14% han sido basadas en soluciones de mercado y 11% de soluciones a la medida. En la región de Latinoamérica y el Caribe existe una clara preferencia por soluciones a la medida, con el 88% (29/33) proyectos completados de este tipo. Un dato interesante es que, en la región, de los proyectos que se encuentra activos en este momento, todos son basados en soluciones de mercado, tendencia que de mantenerse reversaría lo observado históricamente.

Tabla 8. Países que han implementado desarrollos a la medida por región

Región	Países (selectos)
África	Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Guinea Faso, Níger, Ruanda, Somalia
Asia del Este	China, Laos, Myanmar
Europa del Este y Asia Central	Albania, Bielorrusia, Georgia, Hungría, Tayikistán, Turquía, Ucrania
Latinoamérica y el Caribe	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Venezuela
Medio Oriente y África del Norte	Argelia y Yemen
Asia del Sur	Bangladesh y Nepal

La tabla anterior muestra como los proyectos con desarrollo a la medida están presentes en todas las regiones del mundo, con mayores incidencias en Latinoamérica y Europa del Este y Asia Central. La tendencia no cambiara significativamente en el futuro inmediato, ya que de los proyectos actualmente en ejecución 13 de 25 esperan implementarse con soluciones a la medida.

Lo más importante a recalcar en este tema es el mensaje que se mencionó anteriormente, la decisión entre comprar y desarrollar ya no es binaria, ya que la adopción de tecnologías y estándares abiertos ha posibilitado la implementación de soluciones hibridas y escoger el enfoque más adecuado para cada contexto y propósito.

XV

ESTRATEGIA GENERAL PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE LA GFP

Tabla de contenido

XV

1. VISIÓN GENERAL 923

1.1. Características y Condicionantes de la Reforma 923

1.2. Condiciones de Éxito 924

1.3. La CIIGFP y el Plan Integral de Acción para la Información de GFP 925

2. DIMENSIÓN TECNOLÓGICA DE LA REFORMA 926

2.1. Situación Actual 926

2.2. Bases de la Estrategia de Reforma Tecnológica 926

2.3. El SUGIFP 929

3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN 932

3.1. Tiempos y Secuenciación 932

3.2. Principales Indicadores y Reformas Prioritarias 932

3.3. Gestión de Cambio 935

3.4. Gestión de Capacidades 936

3.5. Factores Claves de Éxito 937

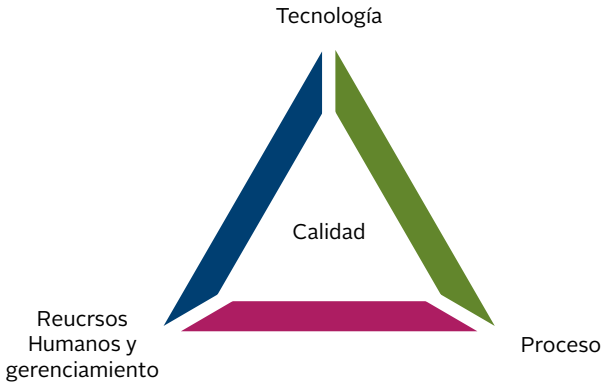
3.6. Gestión de Riesgos 939

1. VISIÓN GENERAL

1.1. Características y Condicionantes de la Reforma

La gestión de gobierno basada en aplicativos informáticos ha tenido enormes avances en las últimas décadas. Cada vez más, la mejora en la gestión interna de las organizaciones y el servicio a los ciudadanos se basan en sistemas informáticos que se integran a las distintas actividades.

Pero la modernización del Estado en general, y de la GFP en particular no pasa, exclusivamente, por la incorporación de herramientas automatizadas, una determinada metodología o lenguajes informáticos. En realidad, la instrumentación exitosa de esos procesos es consecuencia de combinar e invertir en tres factores bien diferenciados, pero, a la vez, estrechamente relacionados: recursos humanos, procesos y tecnología. La combinación adecuada de dichos factores - en el marco de las orientaciones y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo - permite lograr organizaciones cada vez más eficaces (que cumplen las políticas y resultados previstos) y eficientes (que cumplen las políticas y resultados previstos, haciendo el mejor uso de los recursos reales y financieros disponibles).



Los procesos aseguran calidad y eficiencia, a la vez que determinan una manera homogénea e integrada de trabajar, facilitando la adaptación a los cambios y la inserción de nuevas funcionalidades a la vez que facilitan la definición de la producción pública y de sus interrelaciones.

El talento humano es el más valioso recurso del Estado, puesto que los funcionarios son los ejecutores de las políticas y de los procesos que mueven al gobierno, son los generadores de conocimiento que hacen al mismo más permeable a la innovación y son, junto con los productos, la imagen del gobierno frente a los ciudadanos. Por lo tanto, la inversión en su mejora es un factor crítico de éxito en cualquier proceso de transformación.

La tecnología es el soporte de procesos y recursos humanos, que ayuda a la productividad y funcionamiento del gobierno. La tecnología es un factor crítico de éxito en la disponibilidad de la información necesaria para entender los éxitos y/o fracasos en la gestión. La disponibilidad de información consistente y oportuna es la diferencia entre llegar antes a las oportunidades o perderlas frente a una población más necesitada de soluciones.

El objetivo de la instrumentación del SIGFP es el de ordenar el funcionamiento general del sistema de acuerdo con una visión común, revisar las prácticas que hoy no se ajustan a esa visión e incorporar aquellas que no se ejecutan y que son necesarias para el funcionamiento del sistema.

Pero todo lo anterior no tendrá sustentos sólidos sino va acompañado de un firme compromiso y clara propiedad de la reforma por parte de las máximas autoridades políticas del gobierno.

Este claro compromiso político de los más altos niveles implica que la instrumentación del SIGFP no puede ser concebido sólo como un objetivo de quienes van a gestionarlo, sino, básicamente, como uno de los objetivos centrales de la gestión de todo el sector público colombiano. Esto es tan importante para el éxito de la reforma como la adecuada definición de los objetivos y del diseño del SIGFP. Las autoridades deben estar convencidas del camino elegido y preparadas para las naturales resistencias al cambio que generan las modificaciones a procesos y prácticas de trabajo que conlleva la reforma.

La resistencia a transformaciones profundas en el funcionamiento de la administración pública es natural, y para su atenuación se requiere un intenso proceso de convencimiento, capacitación, involucramiento y recompensas.

En el mismo sentido, es necesario que el personal directivo y técnico de los órganos centrales tenga pleno conocimiento de qué se trata y que se haga realmente dueña del proyecto (formándose, capacitándose, aprendiendo), es decir, que pasen a ser protagonistas de la reforma.

Para ello, será central el papel que desempeñe la recientemente creada Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP). De manera general, CIIGFP será la entidad líder del proceso de implantación y desarrollo del SIGFP; todas las decisiones sobre estrategias y planes de acción, tanto desde el punto de vista conceptual como tecnológico, deberán ser revisadas y aprobadas por esta comisión.

1.2. Condiciones de Éxito

En síntesis, los requisitos básicos para encarar la instrumentación del SIGFP son los siguientes:

- Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adoptarse en el proceso de reforma (requisito que se cumple con el presente documento).

- Firme, explícito y permanente apoyo político al proceso de reforma de las autoridades superiores. Es necesario que dichas autoridades tomen conciencia de que:
  - contar con información financiera oportuna y fidedigna para la toma de decisiones en materia de política fiscal;
  - la instrumentación del SIGFP garantiza transparencia y, por lo tanto, permite el control social de la ciudadanía sobre los recursos que ella aporta;
  - la democratización de la información permite revisar estructuras anquilosadas que generan trabas a la eficiencia en la gestión pública.
- Para contar con dicho apoyo político se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Este punto es de gran importancia, pues los procesos de reforma de la gestión financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de los niveles políticos. En la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o trayectoria que implique priorizar, en cada momento, los requerimientos que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. El apego a un enfoque exclusivamente tecnocrático, que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implantación de la misma.
- Complementariamente a lo anterior, es imprescindible mantener el compromiso firme con la reforma que han mostrado hasta el momento los niveles gerenciales de la administración. La participación de la alta gerencia pública que se logró en la revisión del presente modelo conceptual es una muestra de las fortalezas existentes al respecto.
- Finalmente, resulta necesario diseñar e implementar un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la administración pública, que permita formar una nueva generación de funcionarios consustanciados con la visión integrada de la GFP.

1.3. La CIIGFP y el Plan Integral de Acción para la Información de GFP

Para lograr los objetivos que se establecen en el CONPES 4008, está previsto que el Comité Técnico de la CIIGFP elabore y presente para su aprobación el Plan Integral de Acción para el desarrollo y seguimiento de las acciones que se requieran para cumplir con el objeto de la Comisión. En este Plan se deberán detallar las actividades a desarrollar, considerando siempre la visión integrada de la GFP aquí expuesta.

El Plan Integral de Acción comprenderá aspectos conceptuales, funcionales, informáticos y de difusión y capacitación. Funcionará como guía que oriente los procesos de

diseño e instrumentación del SIGFP y podrá ser utilizado como una herramienta para medir los avances y desvíos en su ejecución.

La ejecución del Plan deberá ser monitoreada sistemática y permanentemente por la CIIGFP, así como por las principales autoridades políticas.

2. DIMENSIÓN TECNOLÓGICA DE LA REFORMA

Las tecnologías de la información forman parte de las dimensiones transversales de la reforma. Las actividades relacionadas con tecnologías de la información se encuentran dispersas en cada uno de los objetivos, presentadas como un medio para alcanzarlos.

2.1. Situación Actual

Durante las últimas décadas, el Gobierno de Colombia ha realizado importantes esfuerzos e inversiones para mejorar y modernizar la GFP, tanto a nivel nacional como territorial. En general, los sistemas implementados han cumplido las funciones para las cuales fueron diseñados, pero debido a que han evolucionado de manera gradual, sin una visión integral y con tecnologías heterogéneas, los mismos evidencian dos debilidades principales: (i) la fragmentación de sistemas de información y (ii) falta de interoperabilidad entre los sistemas existentes. La fragmentación genera la existencia de múltiples fuentes de información para un mismo evento o transacción, lo cual redunda en incertidumbre y desconfianza respecto a la inconsistencia de las cifras, limitando y poniendo en riesgo la toma de decisiones financieras. La limitada capacidad de interoperabilidad genera duplicidad de esfuerzos operacionales por parte de usuarios finales, limita la trazabilidad y control de las transacciones financieras, lo que pone en riesgo la calidad, certeza y oportunidad de la información.

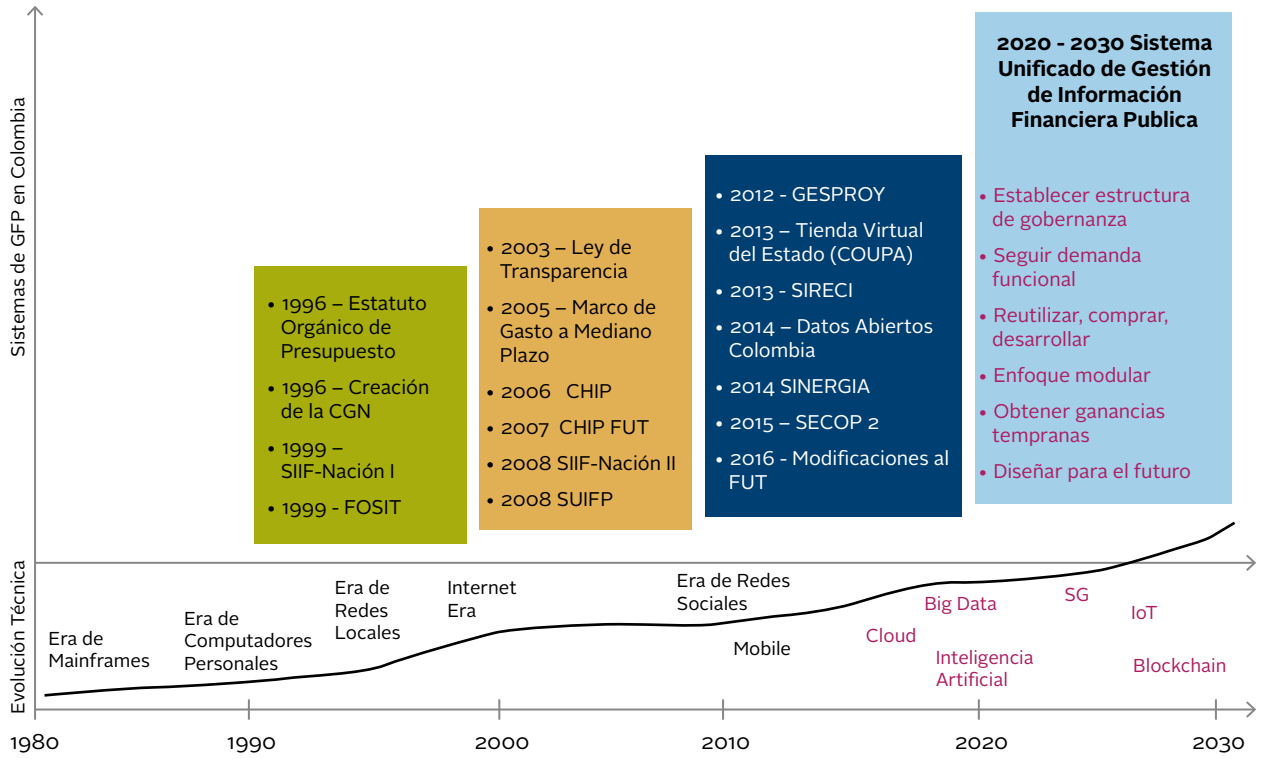
Estas debilidades son importantes, pero no requieren un rediseño completo del sistema para solventarse. Habiendo invertido una cantidad sustancial de recursos (tanto humanos como financieros) en el sistema actual, la pregunta clave es cómo mejorar las funcionalidades, modernizar la tecnología e incrementar la cobertura de una forma incremental y modular centrándose en las áreas donde la demanda funcional considere prioritarias.

2.2. Bases de la Estrategia de Reforma Tecnológica

Una reforma de los sistemas de GFP como la que se visualiza para Colombia requiere un esfuerzo de implementación de varios años. Se estima que el tiempo promedio de duración de un proyecto de implementación de un sistema de GFP es de 7 años. Esto incluye el tiempo necesario para cumplir todas las etapas del desarrollo desde el diagnóstico inicial, la adquisición, implementación, capacitación y puesta en marcha. Colombia no está iniciando desde cero, es más cuenta con un ecosistema de aplicaciones maduro,

el cual ha ido creciendo y evolucionando a través de varias etapas previas de reforma durante las últimas décadas, como muestra la figura 1.

Figura 1. Reforma de sistemas de GFP en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Esta nueva etapa de reforma debe construir sobre las etapas anteriores. Debido a la magnitud del programa requiere de la definición de ciertas premisas generales para garantizar que todos los proyectos de inversión y actividades estén alineados a la visión general.

- **Establecer estructura de gobernanza:** Un factor crítico universal para el éxito de las reformas de sistemas de GFP es el compromiso del gobierno con la reforma. Este compromiso se operacionaliza a través del establecimiento de la estructura de gobernanza. Esto implica definir los roles claves de la reforma, incluidos los sponsors, el comité ejecutivo, directores, gerentes de proyectos, etc. Como parte del establecimiento de la estructura de gobernanza, es importante considerar la gobernanza de datos, esto debe hacerse tanto a nivel macro, es decir la definición de los flujos de información esperados entre los diferentes entes rectores y a nivel micro (dentro de las instituciones y aplicaciones) para asegurar la seguridad, integralidad y calidad de los datos. En una

reforma en la cual intervienen varios entes rectores y la cual se espera dure varios años, esto se hace aún más importante.

- **Seguir demanda funcional:** Toda adquisición o desarrollo de un nuevo sistema o modificación a un sistema existente debe ser precedido por una etapa de diagnóstico que establezca la demanda funcional. El objetivo de esta fase es identificar los problemas principales de la gestión financiera pública en termino de políticas, estructura organizacional, procesos, sistemas y recursos humanos. La tecnología podría ayudar a resolver algunos de estos problemas, pero medidas complementarias en termino de reformas, reorganizaciones y desarrollo de capacidades deben ser evaluadas. Solo una vez establecida la demanda funcional y expresada en términos de requerimientos funcionales, es que puede iniciarse el proceso de evaluar soluciones tecnológicas.
- **Reutilizar, comprar, desarrollar:** Representa las prioridades en términos de adquisición de sistemas de información. Si la necesidad puede ser llenada con un software existente, reutilizarlo (generalmente con cambios menores) suele ser la opción más económica, tanto en términos financieros como en tiempo. Si no existe una aplicación en el ecosistema que se adapte a las necesidades, entonces comprar software comercial suele ser la segunda opción menos costosa, por último, y solo si las primeras dos no son factibles es que debe evaluarse el desarrollo a la medida de una nueva aplicación.
- **Seguir enfoque modular:** Reemplazar sistemas completos suele ser muy costoso en tiempo y dinero. Un enfoque más adecuado es reemplazar o modificar uno o más módulos siguiendo un enfoque modular. Las tecnologías modernas permiten la integración de aplicaciones de distintos fabricantes a través de protocolos estándares, el utilizar un enfoque modular no solo reduce costos pero permite al ecosistema evolucionar de acuerdo a las necesidades que se presenten, por ejemplo, diferentes unidades ejecutoras podrían utilizar módulos distintos de liquidación de nóminas de acuerdo a sus necesidades, siempre y cuando todos sigan el protocolo de interoperabilidad (definido en la gobernanza de datos), cada uno puede utilizar la herramienta que más se adapte a sus necesidades.
- **Obtener ganancias tempranas:** Cualquier reforma que espera durar varios años debe ser programada de tal forma que se obtengan resultados a lo largo de su duración. Para esto es importante identificar las reformas que ya han sido evaluadas y aprobadas y calendarizarlas para ejecución al inicio del programa. Esto no solo proveerá beneficios tangibles en términos de nueva y mejor funcionalidad de las aplicaciones, sino que ayudara a crear la percepción que la reforma ha iniciado y va por buen camino.
- **Diseñar para el futuro:** Las reformas de esta magnitud son poco frecuentes, generalmente no se presentan más de una vez cada década. Es importante diseñar tomando en cuenta el crecimiento orgánico esperado en los siguientes 10 años y aprovechar al máximo las tecnologías de la época (figura 3) ya que

las inversiones deberán rendir frutos durante varios años para minimizar el costo total de tenencia.

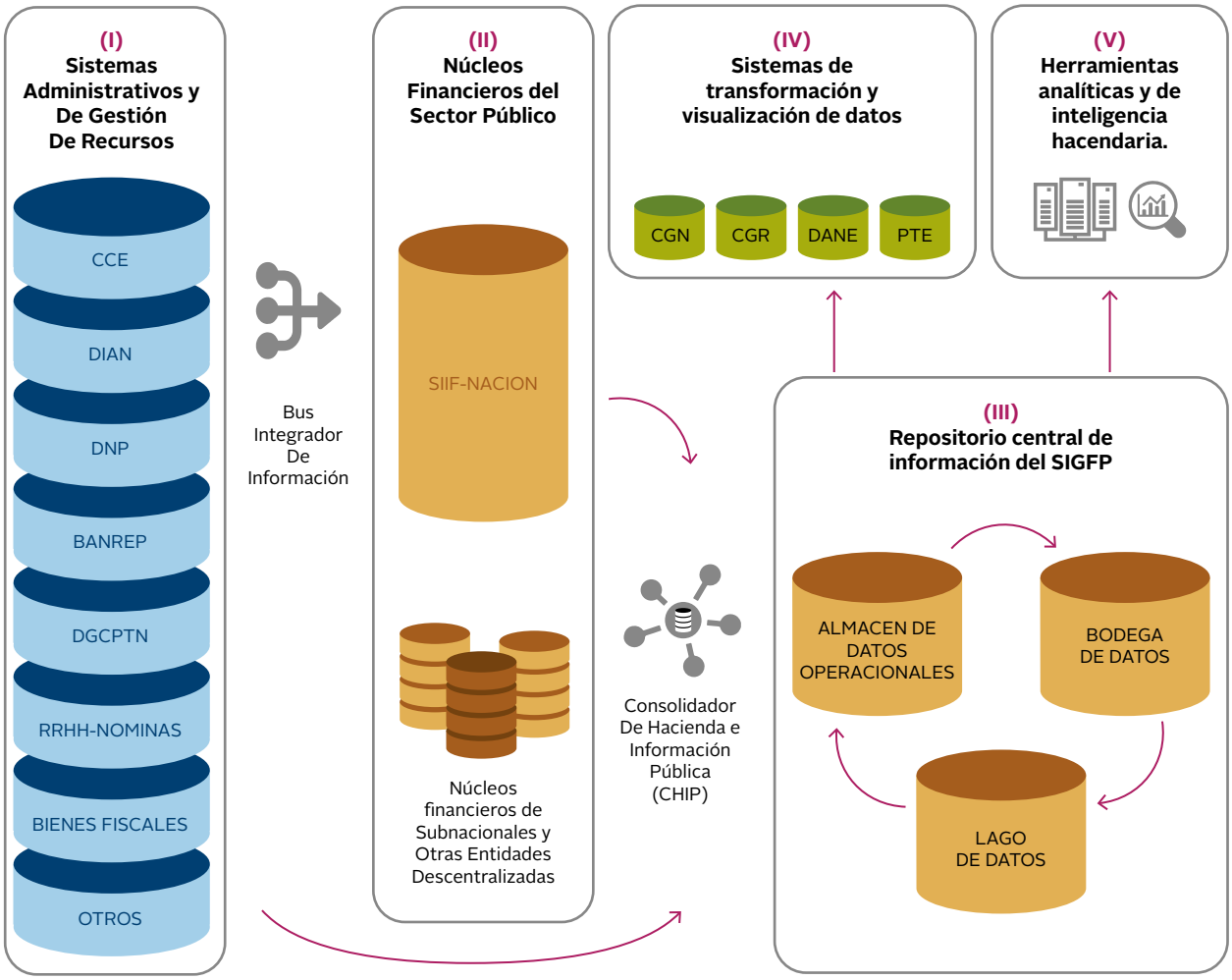
2.3. El SUGIFP

El principal objetivo tecnológico de la reforma es la implementación de un "Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Publica" (SUGIFP), el cual permita capturar las transacciones y eventos una sola vez y en el lugar donde se originan, que permita que la información fluya hacia quienes la requieren de manera segura y transparente, con clasificaciones y reglas comunes y que provea herramientas para la presentación, agregación y análisis de los datos.

El SUGIFP no es un sistema centralizado, sino un ecosistema de soluciones y estándares que permitirá capturar, almacenar, consolidar, analizar y diseminar información financiera de todo el sector público con calidad, confiabilidad y oportunidad. Cada componente del ecosistema debe estar especializado por función y/o cobertura institucional y debe estar diseñado para atender las necesidades específicas del nicho donde opera. Las soluciones tecnológicas que forma el SUGIFP podrán ser desarrolladas en diferentes tecnologías y ser administradas por diferentes entidades, lo que tienen todas en común es la capacidad de interoperar con su entorno a través de la implementación del modelo de gobernanza de datos común.

El SUGIFP debe implementarse de manera progresiva, haciendo una analogía con el presupuesto, debe verse como un programa permanente, el cual consta de múltiples proyectos de inversión y actividades recurrentes. Los proyectos de inversión serán implementados por los diferentes entes rectores siguiendo un plan de acción interinstitucional y basados en políticas y diseños transversales, entre los principales el modelo de gobernanza de datos y el modelo conceptual de GFP. Entre las principales actividades recurrentes se encuentran las de coordinación y gobernanza, el programa de gestión de cambio y generación de capacidades. Es importante recalcar que el SUGIFP es solo el componente tecnológico de la reforma al Sistema Integrado de Gestión Financiera Publica (SIGFP) de Colombia, la cual establece el marco jurídico, los mecanismos de gobernanza generales y la demanda funcional con la cual deben cumplir todos los componentes del SUGIFP.

Figura 2. Cadena de valor de información del SUGIFP



Fuente: Elaboración propia

- **Sistemas de gestión administrativa y de recursos:** los sistemas de información en este grupo registran transacciones y eventos administrativos correspondientes a la gestión de recursos públicos. Representa un grupo heterogéneo que automatiza los procesos de apoyo de la GFP. Desde la perspectiva del SUGIFP proveen contexto y trazabilidad a las transacciones de GFP, así como insumos importantes para los sistemas analíticos. Derivado a que son los sistemas de primer registro utilizados principalmente por las unidades ejecutoras, deben estar diseñados de tal forma que apoyen a las entidades en la gestión del día a día de sus operaciones, así como interoperar transparentemente con el resto de los componentes del SUGIFP, en particular con los núcleos financieros con los cuales intercambian flujos de información de manera frecuente.

- **Núcleos de gestión financiera pública:** los sistemas de información en este grupo automatizan los macroprocesos centrales de la GFP, a saber, programación fiscal, presupuesto, contabilidad y tesorería. A su vez, representan los sistemas donde se registran las transacciones y eventos que impactan las finanzas públicas. Estos sistemas están diseñados principalmente para satisfacer las necesidades de información de los entes rectores. Los subsectores que conforman el sector público utilizan diferentes núcleos financieros, en este programa estamos interesados en particular en las herramientas utilizadas por los gobiernos subnacionales.
- **Repositorio de información financiera del Sector Público:** las herramientas tecnológicas en este grupo consisten en bases de datos donde se consolida información de todo el sector público para su procesamiento y uso posterior. La información que se almacena en ellas no solo es financiera, sino también administrativa y estadística. El objetivo principal es contar con un universo amplio de datos tanto corrientes como históricos para que sirvan de insumo a un set de aplicaciones diverso. La arquitectura de almacenamiento de responder a las necesidades diversas del set de datos que se gestionen es así como se espera utilizar diferentes implementaciones, tales como los lagos de datos, las bodegas de datos, bases de datos relacionales, etc. Es importante que las bases de datos en este grupo refuercen los controles y reglas de validación que garanticen la calidad e integralidad de la información.
- **Sistemas de transformación y visualización de datos operativos:** Los sistemas de información en este grupo transforman y consumen datos para crear aplicaciones de valor agregado para los usuarios. Se espera que la fuente primaria de estos sistemas sea el repositorio central de información del SIGFP. En este grupo se encuentran varias de las aplicaciones que actualmente existen en el ecosistema, incluidas las aplicaciones que producen estados financieros consolidados, que consolidan y visualizan información estadística, aplicaciones que son utilizadas para la evaluación y auditoria y portales de información pública entre otros.
- **Sistemas analíticos y de inteligencia hacendaria:** Este grupo consta de aplicaciones nuevas que aún no existen en el ecosistema actual. Estos nuevos componentes del SUGIFP proveerán servicios de inteligencia hacendaria para apoyar la toma de decisiones. Estas herramientas transformarán y consumirán los datos almacenados en el repositorio central de información del SIGFP a través de aplicación de tecnologías modernas como *Big Data*, *Machine Learning* e *Inteligencia Artificial*.

3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN

3.1. Tiempos y Secuenciación

Por su complejidad, y basados en experiencia internacional, se estima que la reforma de GFP propuesta puede implementarse en un periodo de 7 a 9 años, tal como lo plantea el CONPES 4008. Por ello, su implementación por fases es indispensable. Para la definición de las fases se establecieron los siguientes principios: a) se debe construir sobre lo construido; b) deben existir ganancias tempranas y continuas para mantener el interés en la reforma; c) debe buscarse resultados en cada uno de los objetivos de manera paralela; y d) las fases deben estar acorde a la capacidad de ejecución del gobierno.

Para definir la secuenciación de las reformas y su costeo específico, se requiere revisarlas a la luz del Plan Integral de Acción aprobado por la CIIGFP y de la Hoja de Ruta de la Reforma de la GFP, de manera tal que las diferentes acciones planteadas se encuadren y concatenen en una misma estrategia, bajo la visión general planteada en el capítulo I de este modelo y aplicada a cada uno de los sistemas y subsistemas.

3.2. Principales Indicadores y Reformas Prioritarias

Con el objetivo de monitorear los avances del plan de reformas se pueden definir distintos indicadores para realizar su seguimiento y poder tomar medidas correctivas ante posibles desvíos. Estos indicadores pueden ser de resultado, que apuntan a medir el cumplimiento de objetivos, metas y desempeño de distintas variables del plan, y de impacto, que permiten evaluar si los cambios introducidos solucionaron los problemas identificados.

Dentro de los primeros, se recomienda establecer indicadores que permitan evaluar los avances en cuatro dimensiones, a saber:

- De tiempos
- De cumplimiento de los proyectos principales
- De capacitación y sensibilización
- De reducción de riesgos

En cuanto a los indicadores de impacto, su objetivo es exponer cuál es impacto de las reformas implementadas sobre la GFP, para determinar en qué medida se mejoran las debilidades detectadas en el CONPES 4008 y en este documento.

Para todos los indicadores adoptados será necesario hacer una medición inicial, al comienzo del Plan de Acción, para determinar la línea base. Se recomienda que la medición inicial y las posteriores estén a cargo de un grupo que reporte directamente a la CIIGFP.

Entre las dimensiones pasibles de ser evaluadas, se pueden mencionar la integración entre el presupuesto y la contabilidad, la generación automática de las estadísticas fiscales y económicas, el manejo unificado de los activos y pasivos financieros de todo el SPNF, la adaptación de los clasificadores presupuestales a los estándares internacionales, la mejora en la transparencia de la información y otras a ser definidas en el marco de la CIIGFP.

En lo que hace a las reformas específicas, de este Modelo Conceptual, del Plan Integral de Acción de la CIIGFP y de la Hoja de Ruta de la GFP se desprende una gran cantidad de actividades a encarar durante los próximos años. No obstante, no todas tienen el mismo grado de importancia, a pesar de la insistencia con que sean reclamadas por las distintas entidades involucradas. Por ello, resulta indispensable ordenar y priorizar las acciones previstas de acuerdo a su importancia, en base a dos criterios centrales:

- Actividades que permitan corregir problemas estructurales en el funcionamiento del SIGFP.
- Actividades que sean condición necesaria para el desarrollo de otras reformas y que, de no implementarse en el orden correcto, implicarían un despilfarro de tiempo y recursos.

De acuerdo a esas pautas, se proponen las siguientes reformas como de máxima prioridad:

1. **Ente contable unificado para la Administración Central**

Uno de los grandes problemas que enfrenta la GFP colombiana es la enorme cantidad de operaciones recíprocas, que llevan a que el proceso de consolidación presupuestal y contable sea excesivamente trabajoso y que se generen problemas con la aprobación del Balance General de la Nación, llegando a que la CGR se abstuviera de emitir opinión sobre este en 2015.

Gran parte de las dificultades relacionadas con las operaciones recíprocas tiene su origen en que la CGN define a la entidad contable pública (ECP) como "la unidad mínima productora de información", lo que en términos prácticos ha determinado que en la Administración Central Nacional se identifiquen 44 ECP. Así, todas las operaciones entre estas entidades deben registrarse contablemente por separado para luego proceder a su consolidación al finalizar la vigencia.

La conformación de un único ente contable para toda la Administración Central Nacional tendría un efecto inmediato en la disminución del número de operaciones recíprocas, como así también en la mejora del proceso de consolidación y en la generación de información contable de calidad y a tiempo real, particularmente en los estados financieros y en los reportes de ejecución presupuestal.

2. **Clasificadores presupuestales que generen toda la información de esta fuente que requieren los demás sistemas y subsistemas del SIGFP**

En los últimos años se han hecho grandes avances en materia de clasificadores presupuestales, lo que se vio reflejado en el nuevo Catálogo Integrado de Clasificación

Presupuestal. Con el nuevo catálogo, por primera vez se cuenta con clasificaciones que están alineadas con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta todas las salidas que otras entidades requieren del sistema, como por ej., el DANE para elaborar las Cuentas Nacionales[1].

En el mismo sentido, la forma de resolver la integración del Clasificador por Objeto del Gasto y los catálogos de bienes ha sido muy particular. No se ha tenido en cuenta el UNSPSC -utilizado por Colombia Compra Eficiente para ordenar las compras gubernamentales-, lo que impide integrar la gestión de compras con los momentos de registro de la ejecución presupuestal. A la inversa, la Clasificación Central de Producto se incorporó directamente dentro del Clasificador por Objeto, cuando debería ser un catálogo independiente.

Para resolver estos problemas puntuales, se requiere una reforma que ordene las clasificaciones presupuestales a partir de una visión común, que permita que cada vez que se realice una transacción ingrese en el SIGFP toda la información que luego se requerirá como diferentes salidas. Solo una vez que se hayan definido estos clasificadores se podrá proceder a reformar la clave presupuestal, que es justamente el instrumento a través del cual se introducen los datos de cada operación en el sistema informático.

3. Catálogo de Cuentas Contables revisado y armonizado con el presupuesto y las estadísticas

Al igual que en el caso de los clasificadores presupuestales, en materia de cuentas contables se han registrado importantes avances. Mediante la Ley 1314 de 2009, el Estado colombiano estableció como política la convergencia de la regulación contable del país hacia normas internacionales de información financiera y de contabilidad que tienen aceptación mundial, particularmente NIIF y NICSP.

Sin embargo, estos esfuerzos se direccionaron centralmente a la mejora de la información contable en sí y no a su articulación con el presupuesto. Así, por ej., aún no se cuenta con una relación unívoca entre el Clasificador por Objeto del Gasto y las cuentas contables, lo que obliga a intervenciones manuales por parte de los contadores de cada entidad, con la consiguiente pérdida de calidad de los datos. Tampoco se han tenido en cuenta todas las demandas de parte de la DGPM y del DANE para cumplir con los requerimientos de las estructuras de cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales y de las estadísticas fiscales, en el tiempo y la forma en que lo precisan.

Por ello, resulta central la articulación de las cuentas contables con el presupuesto y las estadísticas, de manera de cerrar el ciclo del SIGFP con información certera y confiable para todos los actores involucrados. Metodológicamente, resulta muy relevante que en el diseño del nuevo Catálogo de Cuentas se avance *pari passu* con la construcción del nuevo paquete de clasificadores presupuestales. Ambos conjuntos de cuentas conforman un todo armónico y no debieran tratarse por separado.

1 Si bien el MEFP 2014 se encuentra armonizado con el SCN 2008, esa integración no es total y requiere revisar determinados aspectos, como las transferencias gubernamentales.

4. **Programas presupuestales con metodología común para todo el presupuesto**

La falta de una estructura programática en el presupuesto de funcionamiento no solo genera dificultades para mostrar una política presupuestal homogénea y consistente y es difícil de entender para un observador externo. También implica que el 80% de las erogaciones del gobierno nacional quede por fuera de todas las mediciones de producción física y, más aún, de indicadores de impacto y resultado. En consecuencia, cualquier intento por mejorar la calidad del gasto público e incrementar su eficiencia y eficacia llega, en el mejor de los casos, a la quinta parte del total.

Para cambiar esta situación no se requiere necesariamente que los programas estén unificados en ambos presupuestos, pero sí definir una metodología común de programas presupuestales, que se aplique tanto al presupuesto de funcionamiento como al de inversión. Este avance posibilitará la medición de la efectividad y eficiencia del gasto público, así como su interrelación con la gestión por resultados.

5. **Plan integral de generación de capacidades**

Uno de los grandes problemas de la gestión financiera en Colombia es la falta de comprensión de la importancia que reviste un sistema integrado de gestión financiera pública. Para implementar una reforma de las características de la que se propone, es necesario el desarrollo de un esquema general de capacitación que se mantenga a lo largo del tiempo y que permita formar cuadros medios calificados en materia de GFP en los órganos centrales, en las entidades ejecutoras e, inclusive, en los organismos de la cooperación internacional. En una primera etapa, este esquema se podrá organizar con especialistas internacionales, para que luego los capacitados se transformen en capacitadores y vayan instalando una visión compartida de la GFP en los distintos estamentos que componen la administración pública.

3.3. Gestión de Cambio

Un programa efectivo de gestión de cambio es de suma importancia, ya que la resistencia al cambio es generalmente el síntoma de problemas más profundos. La literatura disponible sobre como implementar la gestión de cambio es voluminosa y no es el objetivo de este documento realizar un análisis detallado al respecto; sin embargo, sí se listarán los principios y áreas de acción más importantes.

Un elemento central para la gestión del cambio es el rol que juega el liderazgo político en promover, comunicar y mitigar la oposición a la reforma, el desarrollo de una visión común, la identificación e involucramiento de todas las partes interesadas, la definición de estrategias de comunicación, la conformación de los equipos e identificación de los líderes de la reforma, la definición de un plan detallado de implementación y capacitación, la mitigación de riesgos, y la toma en cuenta del ambiente político son áreas que la literatura identifica como importantes para la gestión de cambio.

Basado en estos principios generales, como parte el objetivo de fortalecer la gobernanza de la GFP se incorpora actividades específicas para diseñar e implementar meca-

nismos de gestión de cambio y planes de comunicación para facilitar la implementación y adopción efectiva de las reformas. Esta actividad incluye:

- La definición de estrategias para facilitar el trabajo conjunto y la coordinación entre entidades y dependencias en el diseño e implementación de la reforma
- La definición de estrategias para identificar y gestionar resistencias al cambio y a la reforma
- La elaboración de un plan de comunicaciones para dar a conocer la reforma y promover apoyo de funcionarios de todos los niveles

3.4. Gestión de Capacidades

El proceso de reforma de la GFP implica la participación de una gran cantidad de funcionarios públicos de las diferentes entidades que están involucradas en la operación y el el diseño del SIGFP. Para que esa participación sea realizada con convencimiento y eficacia, es necesario que todas estas personas conozcan acabadamente la visión general de la reforma y lo que se espera de ellos.

Así mismo, los mensajes con relación al SIGFP, sus ventajas, los avances, el aval del mismo por los máximos funcionarios, deben ser recibidos y visualizados permanentemente por todo el personal que conforma la administración colombiana.

Se trata con estas acciones de disminuir al máximo el nivel de incertidumbre que los funcionarios de los órganos centrales y las entidades ejecutoras tienen respecto del impacto que pueden recibir con la implementación de los nuevos procesos.

Esto se profundiza teniendo en cuenta que se espera que la implementación de la reforma dure casi una década y que impacte directa o indirectamente en todas las entidades del sector público colombiano. Para tener éxito en un emprendimiento de esta magnitud es necesario diseñar e implementar un modelo integral y coordinado de fortalecimiento de capacidades en GFP. El modelo debe incluir todos los subsistemas y el ciclo completo de GFP, a saber:

- Elaborar de un mapa de entidades e iniciativas de fortalecimiento de capacidades.
- Identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades en entidades del nivel nacional.
- Identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades en entidades del nivel subnacional.
- Fortalecer mecanismos de coordinación vertical entre los tres niveles de gobierno.
- Promover la creación y funcionamiento de comunidades de práctica, las cuales consisten en redes conformadas por gobiernos subnacionales para compartir casos de éxito, lecciones aprendidas y así fortalecer capacidades con base en experiencias locales.

- Diseño de modelo integral y coordinado de fortalecimiento de capacidades.
- Pilotaje de modelo de fortalecimiento de capacidades.
- Implementación de modelo de fortalecimiento de capacidades.

A partir de estos elementos, la gestión del talento humano deberá efectuarse a dos niveles. Por un lado, acciones de sensibilización dirigidas a los funcionarios del nivel político, para que comprendan cabalmente los alcances y la profundidad del programa de reforma y la manera en que el acceso a información de calidad generada por el SIGFP repercutirá en la toma de decisiones que les competa. Por el otro, un programa integral de capacitación que tenga en cuenta el rol que les corresponda a los diferentes agentes, sea que se trate de personal directivo, de supervisión y análisis o de personal técnico dedicado a la operación de cada sistema.

A fin de lograr los objetivos buscados, se recomienda diseñar acciones de sensibilización para los funcionarios de alto nivel, con una duración de 4 a 10 horas en total, y en paralelo elaborar un plan de capacitación permanente para los analistas y técnicos de una duración aproximada de 80 a 120 horas y una orientación teórico-práctica, dividido en un primer curso básico sobre los aspectos conceptuales globales del SIGFP y los sistemas que lo conforman, y cursos operativos de corta duración sobre el contenido y operación de los desarrollos funcionales.

Este plan deberá mantenerse a lo largo del tiempo para cumplir con el propósito de ir preparando generaciones de funcionarios formados en la misma visión general de la GFP y que hablen un lenguaje común. De esta forma, será posible contar con personal capacitado que no solo cumplirá con mayor eficiencia sus tareas, sino que podrá instruir en esos lineamientos estratégicos a los futuros funcionarios que ingresen a la administración pública.

Teniendo en cuenta la complejidad de las tareas y lo novedoso del esquema planteado para Colombia, en una primera etapa se sugiere contratar docentes especializados provenientes de otros países; luego, a medida que los funcionarios locales se vayan instruyendo, podrán tomar ese rol y funcionar como capacitadores de capacitadores.

El plan de capacitación, de acuerdo con las características señaladas, se programará en el tiempo teniendo en cuenta el avance que se espera en el diseño de los sistemas y los cronogramas de implementación de las reformas adoptadas. Se recomienda para ello la creación de una unidad especializada encargada de diseñar e implementar las acciones descriptas, bajo la orientación y supervisión de la CIIGFP.

3.5. Factores Claves de Éxito

La literatura que explora la implementación de estos sistemas ha crecido considerablemente en los últimos años, y las experiencias internacionales documentadas nos ayudan a entender qué factores pueden ser considerados críticos para el éxito o fracaso de los proyectos. El Banco Mundial ha sido uno de los principales donantes para los proyectos

de sistemas de información de GFP, con más de 1,200 millones de dólares en 81 países a través de 148 proyectos de sistemas de GFP desde 1985[2].

Tabla 5. Factores del fracaso de los proyectos de implementación de sistemas de GFP

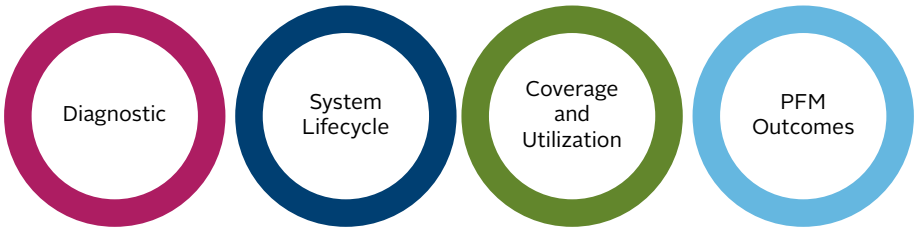
Factores de fracaso	Pry	AFR	EAP	ECA	LCR	MNA	SAR
Inadecuada capacitación a equipos del proyecto	30	10	2	5	8	1	4
Resistencia organizacional	23	4		5	12	1	1
Débil preparación del proyecto y planificación	22	9	1	2	7	1	2
Diseño complejo/muchos procesos de contratación	22	9	1		12		
Inadecuada estructura organizacional para integración	20	7	2	2	5		4
Inadecuada infraestructura tecnológica	18	7	1	1	4	1	4
Falta de liderazgo y compromiso	17	4	2	2	6	1	2
Falta de capacidades del equipo del proyecto	17	8	2		6	1	
Tecnología inadecuada	13	4		2	6	1	
Inefectiva coordinación del proyecto	9	5		2	2		
Entorno externo (temas políticos, desastres)	8	2			2		4
Falta de claridad en la gobernanza del proyecto	6	3			1	1	1
# de proyectos	55	13	3	7	25	2	5

Fuente: Banco Mundial, 2011

La tabla anterior recopila los motivos principales expresados por los equipos de implementación para justificar los atrasos de los proyectos en varias de las regiones en las cuales el Banco Mundial opera. Como es de esperar, la tabla es dominada por problemas de gobernanza y gestión de cambio, esto es verdad en todas las regiones, pero con mayor incidencia en Latinoamérica y el Caribe. Aún más importante es analizar ¿cómo mejorar las probabilidades de que estos proyectos sean exitosos?

Para esto nuevamente se pueden revisar a los datos y estudios del Banco Mundial, la figura 4 muestra un marco de referencia para la implementación de este tipo de sistemas.

Figura 4. Marco de referencia para la implementación de sistemas de GFP



Fuente: Banco Mundial, 2014

2 Ensuring better PFM outcomes with FMIS Investments – World Bank 2020

El marco de referencia consta de las siguientes 4 fases:

- **Diagnóstico:** Se deben identificar los problemas que el propuesto sistema debe resolver. Es importante que se cubran todos los aspectos, incluyendo relación con procesos manuales o sistemas externos.
- **Gestión del ciclo de desarrollo:** Existen múltiples etapas para poner un sistema en producción. Desde el diseño funcional y técnico, el proceso de adquisición, implementación y mantenimiento. Todos requieren buena gestión de proyecto y fuerte apoyo gubernamental.
- **Utilización y cobertura:** Los beneficios solo se pueden acumulan a través de la utilización del sistema. Por ejemplo, en sistemas de gestión financiera la proporción del presupuesto que pasa por el sistema es una buena métrica del nivel de beneficio del sistema.
- **Medir resultados:** Los beneficios de la implementación del sistema deben de medirse contra los resultados. Ejemplos: cobertura del presupuesto, eficiencia de controles aduaneros, etc.

3.6. Gestión de Riesgos

El objetivo de la gestión de riesgos es el de disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos en el proyecto. Para ello se requiere:

- **identificar los riesgos**, a través de un proceso mediante el cual se determinan los eventos que pueden afectar negativamente al proyecto y se documentan sus características;
- **evaluarlos**, analizando la probabilidad de que el evento ocurra y, si efectivamente ocurriera, cuál sería el impacto (en tiempo, alcance, calidad, costo, etc.) que tendría sobre el proyecto;
- **planificar una respuesta** a los mismos, desarrollando opciones y acciones para reducir la probabilidad y/o el impacto de la amenaza.

A su vez, los riesgos pueden clasificarse en diferentes categorías según sus causas potenciales:

- de Gestión
- de Planificación
- de Recursos
- de Requisitos
- Tecnológicos
- Externos

La probabilidad de que la amenaza ocurra se puede ordenar según la siguiente escala:

- Muy alta
- Alta
- Media
- Baja
- Muy Baja

Por último, es posible medir el impacto que se generaría si el evento ocurre de la siguiente manera:

- Importantísimo
- Importante
- Moderado
- Menor
- Muy menor

Para realizar una adecuada gestión de riesgos de las reformas aquí propuestas, se recomienda analizar las posibles dificultades que se podrían encontrar al avanzar en cada una de ellas. Sin embargo, es posible identificar aquellos riesgos más importantes para todo el proceso de cambio de la GFP, de acuerdo con las categorizaciones planteadas previamente, así como medidas de mitigación que podrían implementarse, tal como se describe en la tabla 6.

Tabla 6. Principales riesgos y medidas de mitigación

Identificación				Análisis		
ID	Categoría	Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	Medidas de Mitigación
1	Gestión	Falta de apoyo de las autoridades	Los funcionarios de los niveles superiores no brindan el apoyo necesario al plan de reformas.	Media	Importante	Mantener informadas a las autoridades sobre los beneficios, el impacto y la evolución del plan para sensibilizar, lograr la aceptación, el apoyo y el compromiso. Proponer logros e hitos cumplibles dentro del mandato de las autoridades.

Identificación				Análisis		Medidas de Mitigación
ID	Categoría	Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
2	Gestión	Problemas en la coordinación interinstitucional	Las diferencias entre las entidades generan demoras y suspensiones en las actividades propuestas.	Alta	Importante	Aprovechando la CIIGFP, definir claramente el proceso de toma de decisiones y comunicarlo claramente a los intervinientes remarcando su importancia. A lo largo del proyecto, revisar el proceso junto a los responsables de las decisiones para detectar cuáles son los inconvenientes y proponer acciones de mejora.
3	Gestión	Resistencia al cambio	Funcionarios de la GFP a los que les cuesta aceptar los cambios que introduce el SIGFP.	Alta	Moderado	Realizar un plan de capacitación permanente que tenga en cuenta la resistencia natural al cambio. Transmitir continuamente un mensaje que enfatice las bondades del cambio. Mantener y divulgar el apoyo de las autoridades.
4	Gestión	Problemas en la coordinación de los organismos internacionales	Existen diferencias conceptuales y metodológicas entre los organismos internacionales que colaboran con la reforma.	Alta	Moderado	Establecer una coordinación unificada de la ayuda internacional que defina prioridades y evite superposiciones. Supeditar las ayudas a las reformas establecidas en los planes aprobados.
5	Planificación	Errores en la planificación	Mala evaluación de los tiempos, estimaciones demasiado optimistas.	Media	Importante	Al realizar la planificación detallada de las reformas, nutrirse de experiencias internacionales y de estadísticas históricas, ser rigurosos con las estimaciones, las precedencias, los tiempos de aprobación y puesta en vigencia, la consideración de riesgos, etc.
6	Planificación	Demoras de Entidades o sectores	En el caso de cambios interinstitucionales, que alguna de las partes involucradas se demore en el cumplimiento de sus actividades.	Media	Importante	Al realizar la planificación detallada del plan de reformas, tener en cuenta las precedencias y los riegos de los cambios que impactan en más de una entidad, asegurándose de contemplar una variabilidad conveniente. Definir indicadores de alertas tempranas y controlar la evolución de las actividades con especial detalle cuando se trata de un cambio interinstitucional.

Identificación				Análisis		
ID	Categoría	Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	Medidas de Mitigación
7	Recursos	Escasez de recursos humanos	No se cuenta con los recursos humanos necesarios determinados en la planificación.	Muy Baja	Importante	Comunicar claramente a las autoridades la demanda de recursos y perfiles, cantidades y momentos. Lograr el compromiso expreso al respecto. Contar con mecanismos alternativos ágiles para la contratación de personal.
8	Recursos	Demora por bajo rendimiento de los equipos de trabajo		Muy Baja	Importante	Al realizar la planificación detallada de las reformas, basarse en registros realistas del rendimiento. Por otro lado, al asignar los recursos a los equipos de trabajo tener en cuenta que estos respondan al rendimiento proyectado. Si de todas maneras durante el proyecto se presentan demoras, discutir la conveniencia de re-planificación, refuerzo de recursos, cambio de alcance, etc.
9	Tecnológico	Deficiencias o problemas con recursos de hardware o la plataforma tecnológica	Problemas en el entorno de desarrollo, prueba o producción.	Baja	Importante	Realizar un estudio detallado de las características de la infraestructura tecnológica y recursos de hardware demandados por el proyecto. Documentar claramente el requerimiento y lograr el compromiso expreso al respecto. Asegurarse de contar con profesionales con conocimientos y experiencia en la plataforma, o bien contar con un contrato de mantenimiento y soporte técnico adecuado.
10	Tecnológico	Impactos no previstos en la implementación	Que la implementación de un cambio en un sistema provoque que otra parte del mismo sistema, u otros sistemas distintos, dejen de funcionar correctamente.	Media	Importante	Definir claramente la metodología de análisis de impacto y de pruebas de regresión. Controlar que el análisis de impacto y las pruebas de regresión siempre se realicen y que cumplan con la metodología. Tener previstos los procedimientos de rollback adecuados.

Identificación				Análisis		Medidas de Mitigación
ID	Categoría	Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
11	Externo	Falta de Financiamiento	Problemas surgidos de errores en la cuantificación de los recursos o restricciones provocadas por factores externos.	Baja	Importante	Acordar con los donantes y cooperantes su participación y ayuda financiera. Redimensionar y reorganizar el proyecto teniendo en cuenta las limitaciones de financiamiento.
12	Externo	Problemas normativos	No aprobación o retraso en la aprobación de la normativa que da sustento a los cambios planteados	Baja	Importante	Volver a planificar la implementación de las reformas afectadas. Implementar las reformas con acuerdos interinstitucionales hasta que se aprueben las normas

XVI

Anexo Modelo de Datos y Mapa de Procesos

Tabla de contenido

XVI

1. PROPÓSITO 948

2. ALCANCE 948

3. INTRODUCCIÓN 948

3.1. Teoría General de Sistemas Aplicada a la Gestión Financiera Pública. . . . 948

3.2. Caja Negra 948

3.3. Elementos que Describen un Sistema 949

3.4. Elementos Utilizados en la Descripción de Subsistemas y Procesos de la GFP de Colombia 949

3.5. Mapa de Procesos- Aspectos Metodológicos 950

3.6. Proceso de Documentación 950

4. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA 951

4.1. Interacción entre Subsistemas 952

4.2. Desarrollo por Subsistema 953

4.2.1. Subsistema: Presupuesto 953

4.2.2. Subsistema: Contabilidad 956

4.2.3. Subsistema: Tesorería 959

4.2.4. Subsistema: Crédito Público 961

4.2.5. Subsistema: Programación Fiscal 963

4.2.6. Subsistema: Planeación 965

4.2.7. Subsistema: Inversión Pública 967

4.2.8. Subsistema: Ingresos 969

4.2.9. Subsistema: Bienes Fiscales 971

4.2.10. Subsistema: Compras y Contrataciones 973

4.2.11. Subsistema: Recursos Humanos 975

4.2.12. Subsistema: Control Fiscal. 977

4.2.13. Subsistema: Estadísticas de Finanzas Públicas 979

4.2.14. Subsistema: Estadísticas Económicas (Cuentas Nacionales del Sector Público) 981

5. ROL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS 982

5.1. Macroprocesos y Procesos de Entidades Ejecutoras 982

6. CATÁLOGOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA 983

6.1. Los Catálogos Fundamentales como Idioma Común de los Subsistemas de la GFP 985

6.2. Documentación del uso de los Catálogos Fundamentales en los Procesos de la Gestión Financiera Pública de Colombia 985

6.3. Origen y Gobernanza de los Catálogos 986

6.4. Relación entre los Catálogos. 986

1. PROPÓSITO

Este documento describe los procesos que forman parte del sistema de Gestión Financiera Pública (GFP) de Colombia, los subsistemas involucrados, las relaciones entre dichos procesos y las instituciones encargadas de intervenir en cada uno de los mismos.

2. ALCANCE

El documento se estructura de la siguiente manera:

- Primera sección a modo de introducción donde se menciona a la Teoría General de Sistemas como herramienta fundamental para poder entender y describir un sistema complejo como es la GFP, los elementos que forman parte del sistema y la forma en que se describen los mismos y sus relaciones
- Una segunda sección que desarrolla la descripción de cada subsistema
- Una tercera sección que describe el uso de los catálogos y clasificaciones utilizadas y como deben armonizarse para permitir el flujo de la información y satisfacer las necesidades de los subsistemas intervinientes y de los actores (instituciones, autoridades, ciudadanos)

3. INTRODUCCIÓN

3.1. Teoría General de Sistemas Aplicada a la Gestión Financiera Pública

La Teoría General de Sistemas, iniciada en los años 40 por Ludwig Von Bertalanffy, define a un sistema como un "conjunto organizado de cosas o partes interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario o complejo y tienen un objetivo determinado". Si bien es una teoría extensa y que abarca varios conceptos, se hará hincapié en aquellos que resultan interesantes a la hora de presentar la Gestión Financiera Pública.

Dada la definición de un sistema se concluye que éstos abarcan todo el universo y cada sistema puede (y debe) pensarse como un subsistema de un sistema superior. Un sistema recibe un conjunto de entradas, las procesa y produce un conjunto de salidas.

3.2. Caja Negra

Dentro del vasto bagaje de conocimientos que desarrolla la Teoría General de Sistemas, y cuyo propósito no es desarrollar aquí, un concepto fundamental para analizar la Gestión Financiera Pública es el de "Caja negra". Este concepto implica que, a la hora de analizar un sistema complejo, es necesario abstraerse de la forma que el sistema

resuelve (o procesa) su función y pensarlo como un instrumento que recibe un insumo (entrada) y produce una salida o producto. De este modo, el análisis se concentra en asegurar la disponibilidad de los insumos necesarios para el funcionamiento del sistema, entendiendo como fundamental que el sistema no puede resolver su función en forma completa si no dispone de los insumos necesarios. Es decir, "lo que no entra, no sale".

3.3. Elementos que Describen un Sistema

Los elementos básicos de un sistema, a través de los cuales se describirá la Gestión Financiera Pública (GFP), son:

- Las Entradas: los elementos vitales que necesita el sistema para poder ejercer su función.
- Los Procesos: la función o procesos a través de los cuales los insumos se convierten en los productos o salidas
- Las Salidas: es el producto esperado del sistema a través del cual alimentara a otros sistemas superiores.

Otras características relevantes de los sistemas y aplicables a la GFP son:

- El ambiente o entorno donde el sistema se ejecuta el sistema
- La capacidad de realimentación, es decir de evaluación de su funcionamiento para poder corregir o mejorar en las siguientes iteraciones del mismo.

En lo referido a la Gestión Financiera Pública, se analizará la misma como un gran sistema complejo formado por distintos subsistemas, cada uno de los cuales cumple con una función específica e interactúa con otros subsistemas.

Para cada subsistema se identifican:

- Procesos, entendiendo como tales aquellas funciones que reciben un conjunto de insumos, realizan actividades de procesamiento y producen salidas que serán requeridas por otros procesos dentro del mismo subsistema o fuera de él.
- Macroprocesos, compuestos por un conjunto de procesos pertenecientes a un mismo subsistema que pueden agruparse según la funcionalidad que brindan.

3.4. Elementos Utilizados en la Descripción de Subsistemas y Procesos de la GFP de Colombia

Los atributos a través de los cuales se describe cada proceso son los siguientes:

- Subsistema
- Macroproceso
- Proceso
- Objetivo

- Responsable
- Entradas:
  - Nombre de la entrada
  - Institución que produce dicha entrada
  - Subsistema que produce dicha entrada
- Salidas:
  - Nombre de la salida
  - Institución que requiere dicha salida
  - Subsistema que requiere dicha salida

3.5. Mapa de Procesos- Aspectos Metodológicos

La relación entre los procesos de los subsistemas (y por ende entre los subsistemas en sí) está dada por las entradas y salidas de los mismos.

La entrada de un proceso debe ser o bien externa o ser un producto (salida) de otro proceso dentro del subsistema de administración financiera pública.

Esta interrelación constituye un "mapa de procesos" que permite comprender la finalidad de los distintos procesos y como cada uno de ellos contribuyen a un todo, es decir a la función del sistema de gestión financiera pública.

Para poder confeccionar este mapa de procesos se estableció una metodología de análisis y documentación estandarizada que priorizó la comunicación entre los procesos al análisis detallado de cada proceso.

3.6. Proceso de Documentación

El primer paso fue establecer, entre los distintos subsistemas, una homogeneidad en cuanto al nivel de abstracción con el que se enumeran los procesos. Esto permitió obtener, para cada subsistema, una lista de macroprocesos y procesos con un nivel de agregación similar entre todos.

Una vez obtenida la lista de macroprocesos y procesos de cada subsistema se documentó cada proceso haciendo énfasis en la enumeración de entradas y salidas de cada proceso.

Para ello se diseñó una planilla de documentación estándar para cada uno de los procesos.

La primera solapa se la reservó a la descripción del proceso centrándose en los atributos de procesos arriba descriptos. Las entradas y salidas de cada proceso, que actúan como "conectores" entre los mismos, fueron codificadas a fin de facilitar la identificación de inconsistencias entre subsistemas (subsistemas que requieren de una entrada que el otro subsistema no tiene como salida)

La segunda solapa detalla, para cada salida, el uso de catálogos fundamentales de gestión financiera pública (aspecto desarrollado más adelante en este mismo documento).

A través de una aplicación informática desarrollada en lenguaje R se procesaron estas planillas en forma automática detectándose inconsistencias que requirieron correcciones y aclaraciones en diversos subsistemas.

Con los procesos documentados en las planillas y sus entradas y salidas homogeneizadas se confeccionaron los gráficos de interacción correspondientes.

Dado que sería imposible mostrar, en un solo gráfico, las interacciones entre todos los procesos de la GFP y tampoco entre todos los subsistemas, se utiliza, para cada subsistema, un gráfico que muestre la interrelación con los demás y su entorno.

A efectos de simplificación en la confección de los gráficos se han resumido los nombres de los subsistemas y/o de los flujos en algunos casos.

Convenciones de los gráficos:

- Los subsistemas se muestran con fondo naranja
- Los flujos de salida se muestran en gris
- Los flujos de entrada se muestran en negro

A modo de anexo se adjuntan las planillas que describen los procesos de cada subsistema. La documentación se organizó de la siguiente manera:

- Una carpeta por subsistema que contiene.
- Una carpeta por cada macroproceso del sistema.
- Una planilla Excel con el nombre de cada proceso organizada en las solapas descriptas anteriormente.

El diagrama de interacción del subsistema (desarrollado con la aplicación web draw.io)

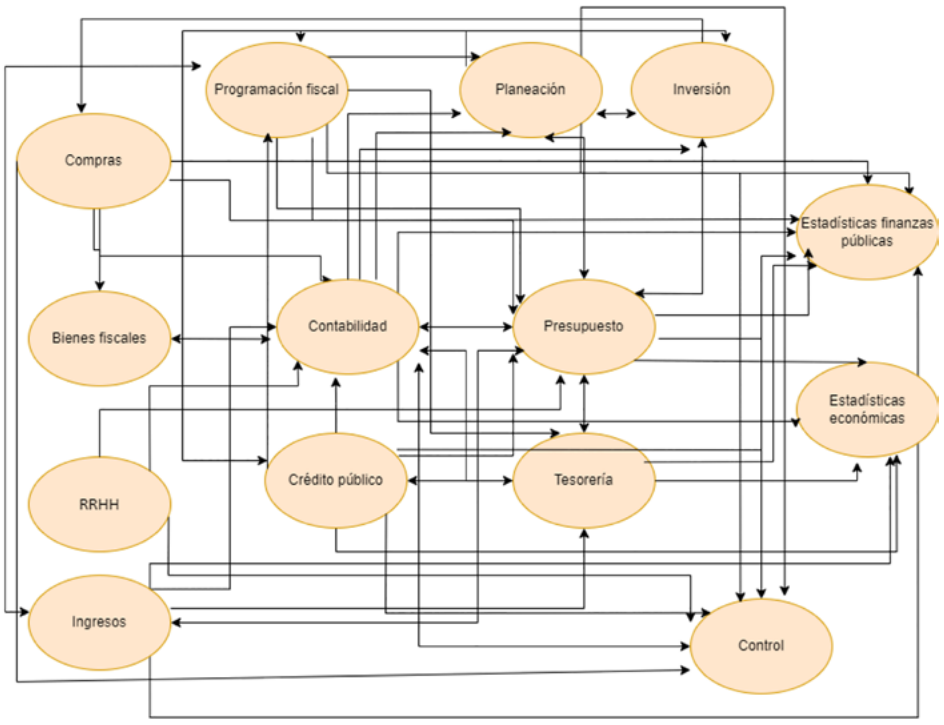
4. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA

Tal como ha sido desarrollado en los capítulos anteriores, los subsistemas de la GFP de Colombia son:

- Presupuesto
- Contabilidad
- Tesorería
- Crédito Público

- Programación Fiscal
- Planeación
- Inversión
- Ingresos
- Compras y Contrataciones
- Bienes Fiscales
- Recursos Humanos
- Control Fiscal
- Estadísticas de las Finanzas Públicas
- Estadísticas Económicas del Sector Público

4.1. Interacción entre Subsistemas



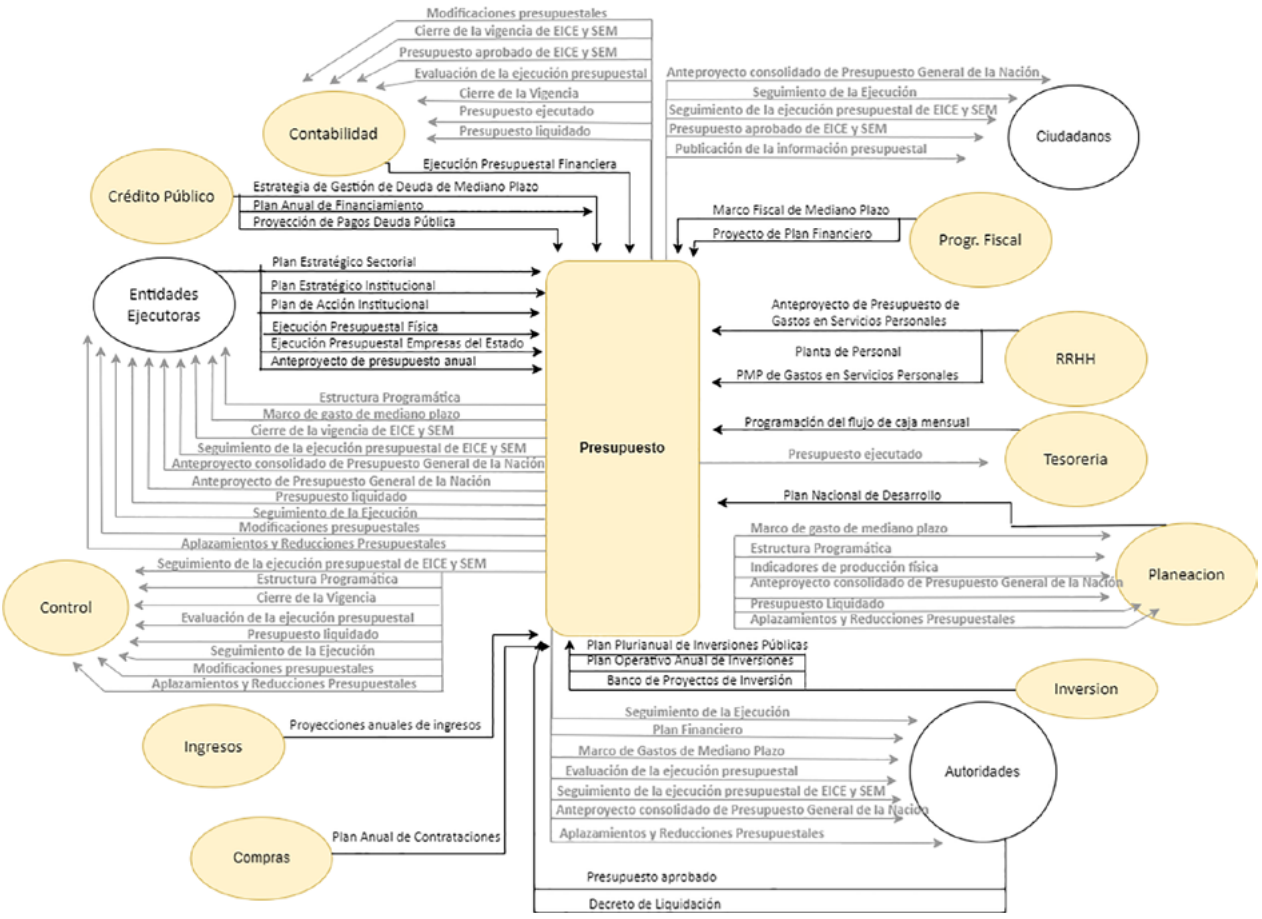
Los distintos subsistemas interactúan entre sí de manera constante. Cada uno de ellos obtiene información que generan las entidades ejecutoras a través del registro de las transacciones, así como de las entidades rectoras de cada subsistema que realizan sus funciones propias. Para cada subsistema se desarrollan los siguientes aspectos:

- Diagrama de interacción: se grafica los flujos de entrada y salida con el resto de los subsistemas de la GFP, así como con otros actores relevantes en su interacción.
- Lista de Macroprocesos y procesos
- Vista de entidades: permite identificar que entidades se relacionan con el subsistema
- Descripción detallada de procesos: en las planillas adjuntas con la información diseñada en solapas tal lo expuesto más arriba

4.2. Desarrollo por Subsistema

4.2.1. Subsistema: Presupuesto

Figura 1. Diagrama de Interacción



4.2.1.1. Macroprocesos y procesos de Presupuesto

Macroproceso: Programación presupuestal

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo o Presupuesto Plurianual

Revisión y presentación del Plan Financiero

Definición de la estructura programática (incluye producción física)

Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Anual

Consolidación del Proyecto de Presupuesto Anual

Macroproceso: Aprobación del presupuesto

No se desarrolla por corresponder a la Rama Legislativa

Macroproceso: Seguimiento de la ejecución

Procesos:

Liquidación del presupuesto aprobado

Seguimiento presupuestal físico y financiero

Tramitación de modificaciones presupuestales

Aplazamiento o reducción presupuestal

Macroproceso: Cierre y evaluación del presupuesto

Procesos:

Cierre de la vigencia

Evaluación de la ejecución física y financiera

Control social del presupuesto

Macroproceso: Gestión presupuestal de las empresas públicas

Procesos:

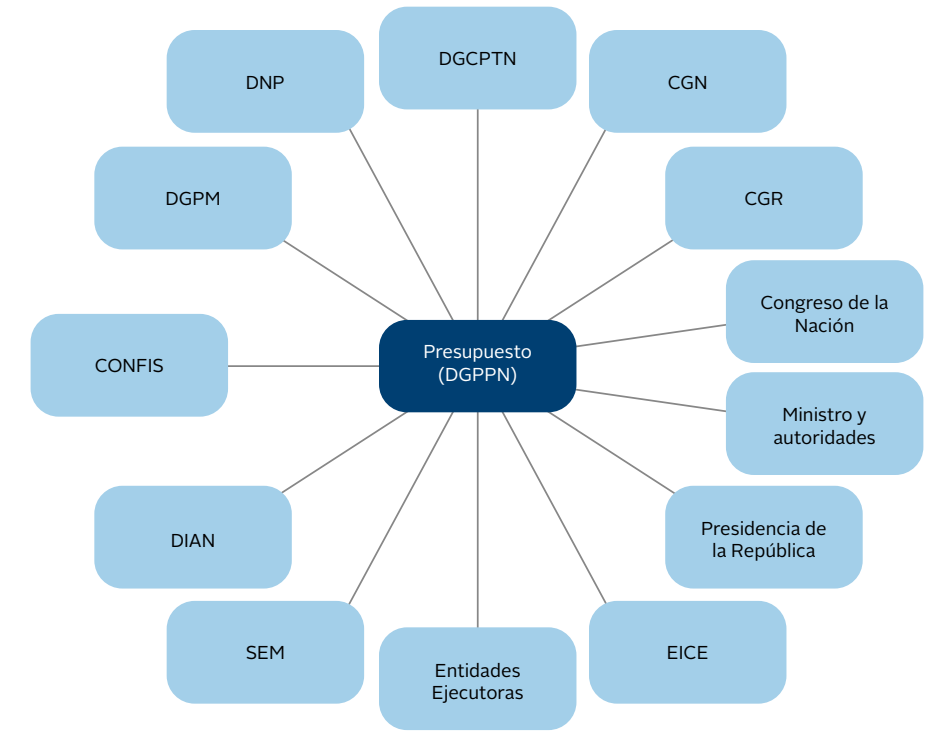
Programación del presupuesto de las empresas públicas

Aprobación del presupuesto de las empresas públicas

Seguimiento de la ejecución del presupuesto de las empresas públicas

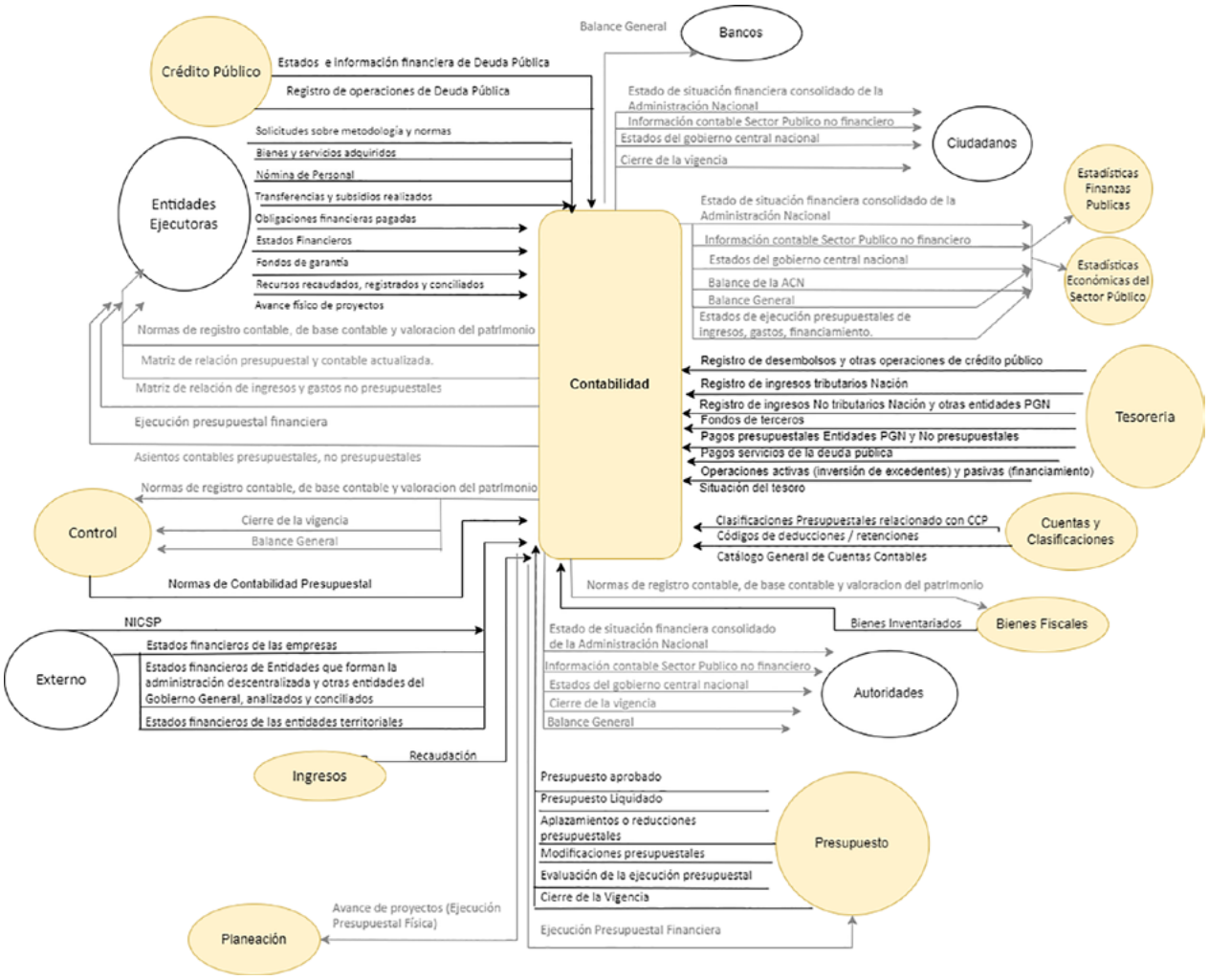
Cierre del presupuesto de las empresas públicas

Figura 2. Vista de entidades



4.2.2. Subsistema: Contabilidad

Figura 3. Diagrama de Interacción



4.2.2.1. Macroprocesos y procesos de Contabilidad

Macroproceso: Desarrollo normativo, funcional y metodológico

Procesos:

Elaboración de normas de reconocimiento, base contable, valoración del patrimonio

Administración de las relaciones entre cuentas presupuestales y contables

Administración de las relaciones entre cuentas no presupuestales y contables

Macroproceso: Contabilidad y Balance de la Administración Central Nacional (ACN)

Procesos:

Registro de la ejecución presupuestal

Registro de asientos contables presupuestarios y no presupuestarios

Elaboración del Balance General de la ACN

Elaboración de estados físicos y financieros de la ACN

Macroproceso: Consolidación contable

Procesos:

Consolidación de información contable y elaboración del balance del gobierno central nacional (Administración Central y entidades descentralizadas no empresariales)

Consolidación de información contable del Sector público no financiero

Macroproceso: Elaboración de Estados Contables

Procesos:

Elaboración de información al cierre de la vigencia

Elaboración del Balance General

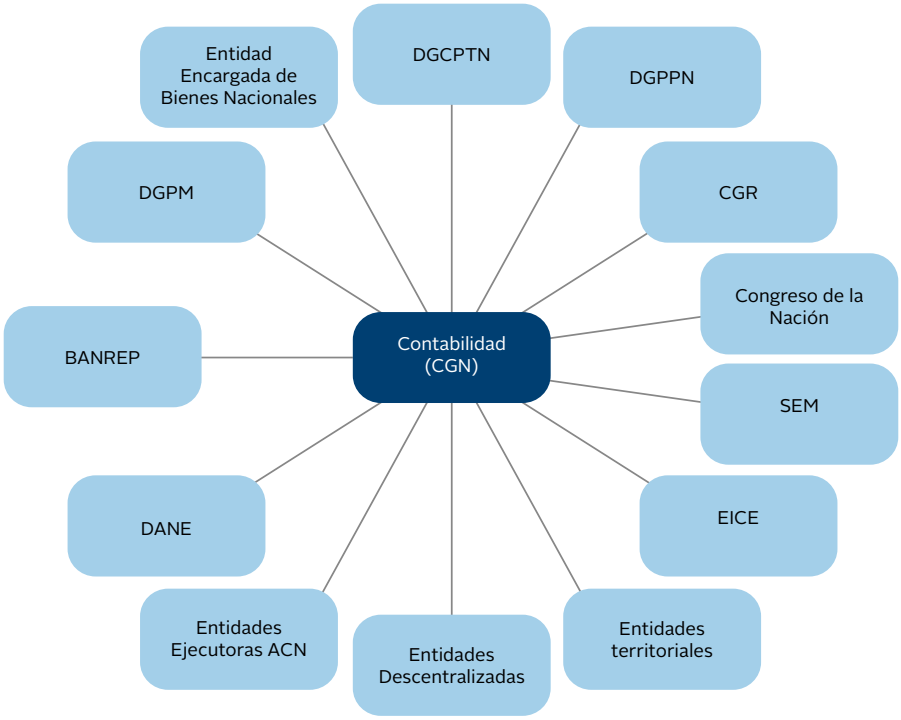
Macroproceso: Análisis Contable y Financiero

Procesos:

Análisis de consistencia de la información presupuestal, contable y económica

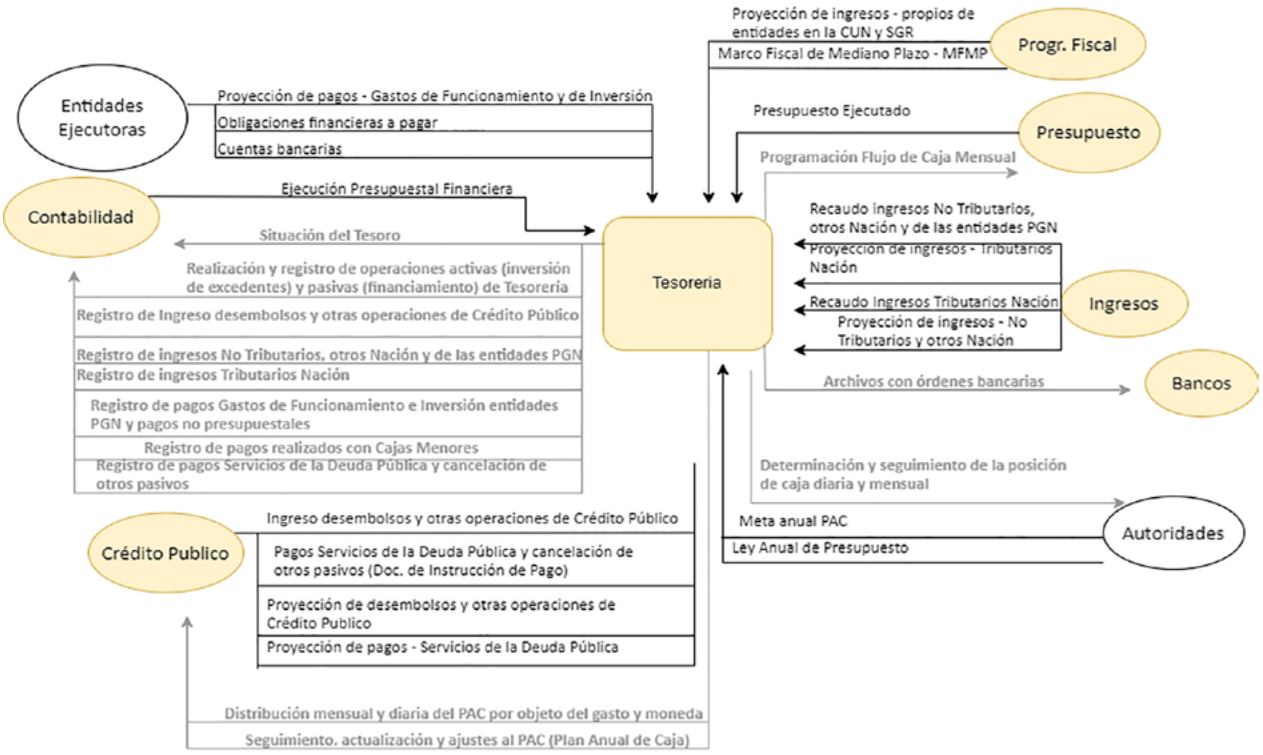
Análisis económico y financiero - Generación de información periódica

Figura 4. Vista de entidades



4.2.3. Subsistema: Tesorería

Figura 5. Diagrama de Interacción



4.2.3.1. Macroprocesos y procesos de Tesorería

Macroproceso: Elaboración de estrategia y planeación financiera

Procesos:

Programación y seguimiento del plan anual de Caja

Programación del flujo de caja diario

Macroproceso: Administración de cuenta única del Tesoro

Procesos:

Gestión de Ingresos tributarios

Gestión de ingresos no tributarios y otros

Gestión de Desembolsos y otras operaciones de crédito publico

Gestión de Pagos de Gastos de Funcionamiento e Inversión

Gestión de Pagos no presupuestales

Gestión de pagos de deuda publica

Gestión de pagos de caja menor en pagadurías entidades PGN

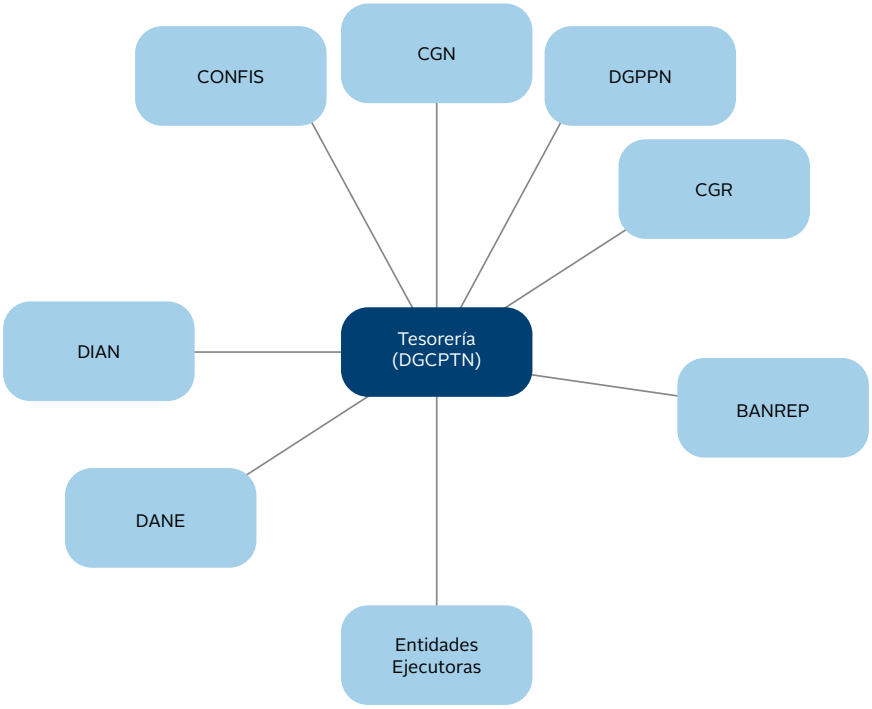
Macroproceso: Administración de liquidez y otros activos financieros

Procesos:

Gestión de Operaciones Activas. Inversión de excedentes.

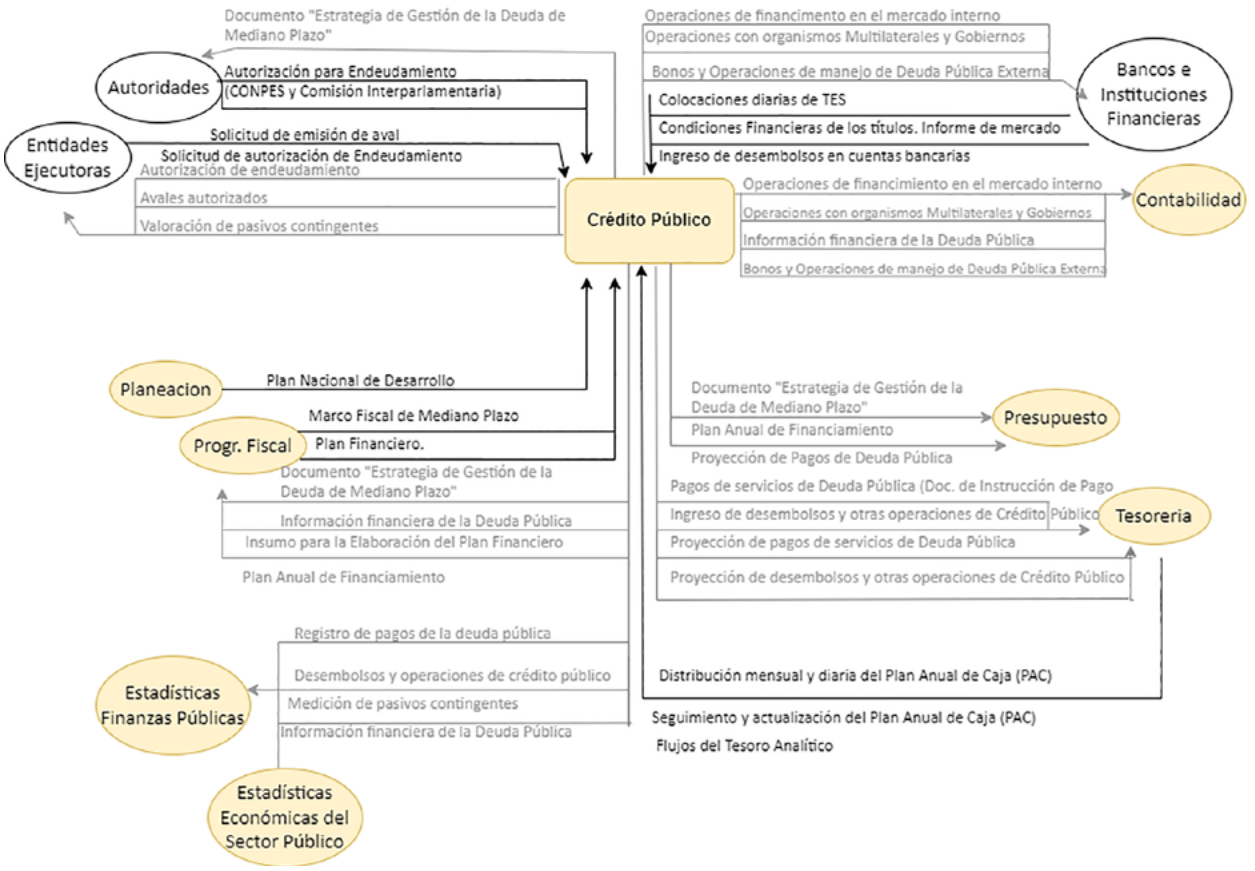
Gestión de Operaciones Pasivas. Financiamiento.

Figura 6. Vista de entidades



4.2.4. Subsistema: Crédito Público

Figura 7. Diagrama de Interacción



4.2.4.1. Macroprocesos y procesos de Crédito Público

Macroproceso: Estrategia y Planeación Financiera de la Deuda Pública

Procesos:

Estrategia de Gestión de la deuda de mediano Plazo (EGDMP)

Información para la Elaboración y actualización del Plan Financiero

Macroproceso: Gestión de Financiamiento de la Nación

Procesos:

Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Interno

Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Externo

Financiamiento de la Nación con Banca Multilateral, Gobiernos y Proveedores Extranjeros, Banca de Fomento y Banca Comercial

Macroproceso: Administración de la deuda pública

Procesos:

Autorización de las Operaciones de Endeudamiento de las Entidades.

Registro de operaciones de desembolso de crédito público

Formulación presupuestal de la Deuda Pública

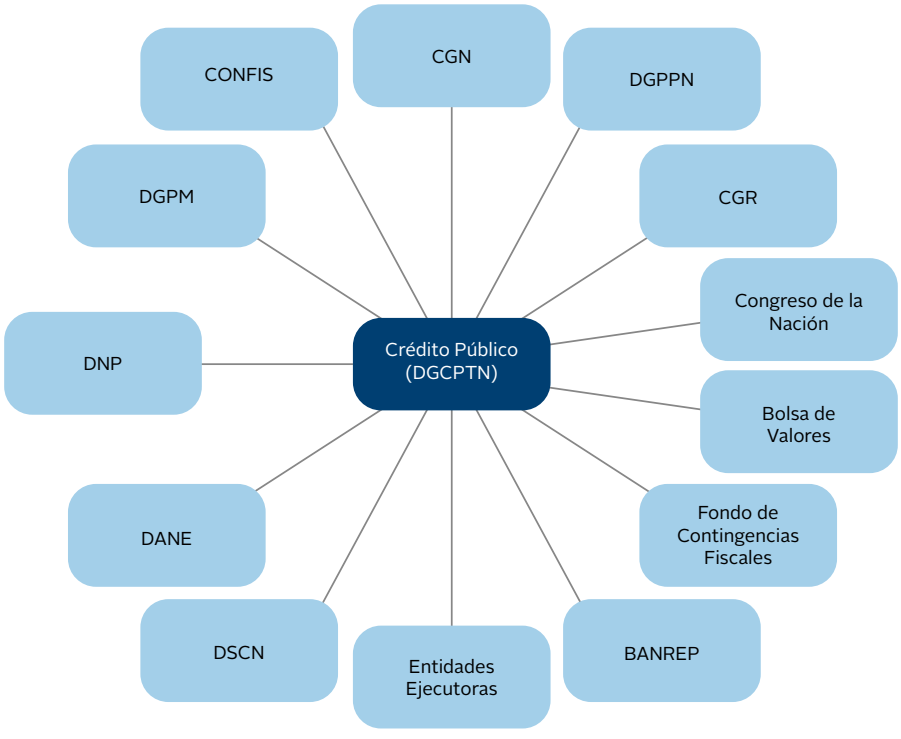
Ejecución presupuestal de la Deuda Pública:

- Atención de los servicios de la deuda pública (amortización, intereses, comisiones y otros gastos) - Ejecución del presupuesto de servicios financieros - Emisión de la DIP

Evaluación, valoración y Registro de Pasivos Contingentes.

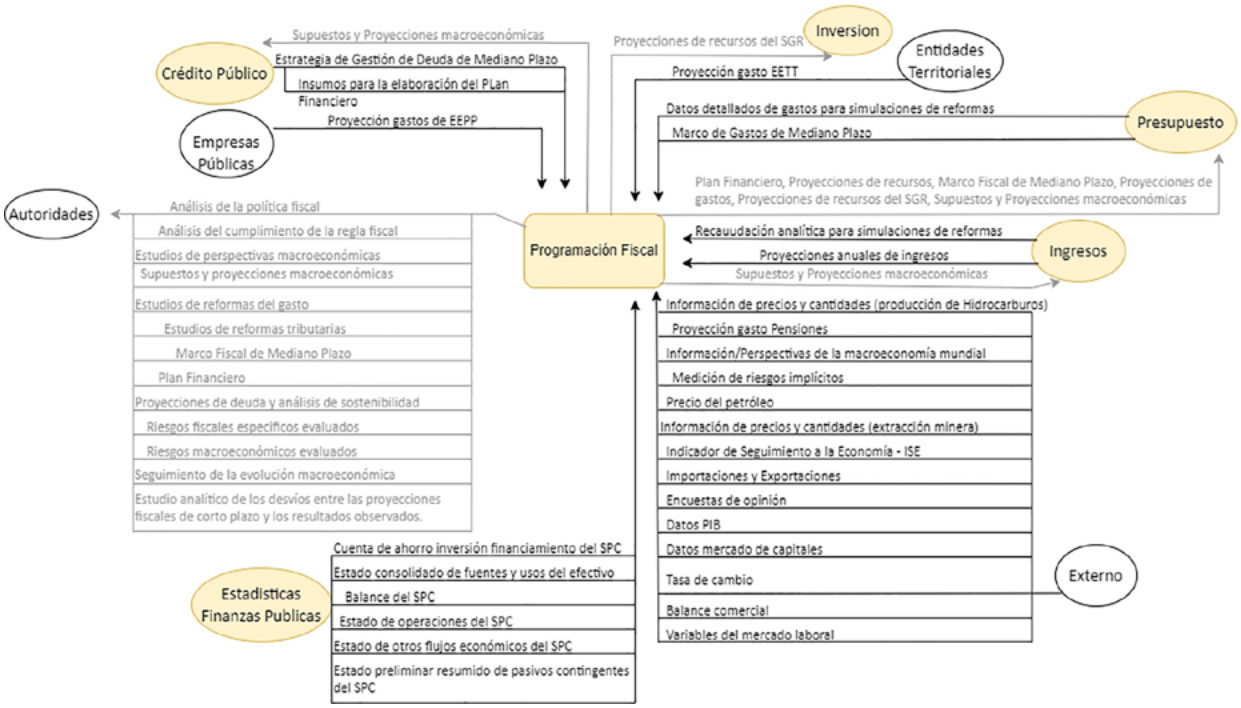
Generación Estadísticas de la Deuda Pública

Figura 8. Vista de entidades



4.2.5. Subsistema: Programación Fiscal

Figura 9. Diagrama de Interacción



4.2.5.1. Macroprocesos y procesos de Programación Fiscal

Macroproceso: Producción de pronósticos macro - fiscales

Procesos:

Seguimiento de la evolución macroeconómica

Elaboración de Supuestos y Proyecciones macroeconómicas

Seguimiento de la evolución fiscal (ingresos, gastos, deuda)

Coordinación de Proyecciones de ingresos, excluye SGR

Coordinación de Proyección de recursos del SGR

Coordinación de Proyecciones de gastos

Elaboración de Proyecciones de deuda y análisis de sostenibilidad

Macroproceso: Análisis de la política fiscal

Procesos:

Análisis de la evolución fiscal de corto y mediano plazo

Análisis del cumplimiento de la regla fiscal

Elaboración del Plan Financiero (estrategia fiscal de corto plazo)

Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (estrategia fiscal de mediano plazo)

Estudio analítico de los desvíos entre las proyecciones fiscales de corto plazo y los resultados observados.

Macroproceso: Elaboración de estudios macro-fiscales estructurales y análisis de riesgos fiscales

Procesos:

Elaboración de Estudios de reformas tributarias

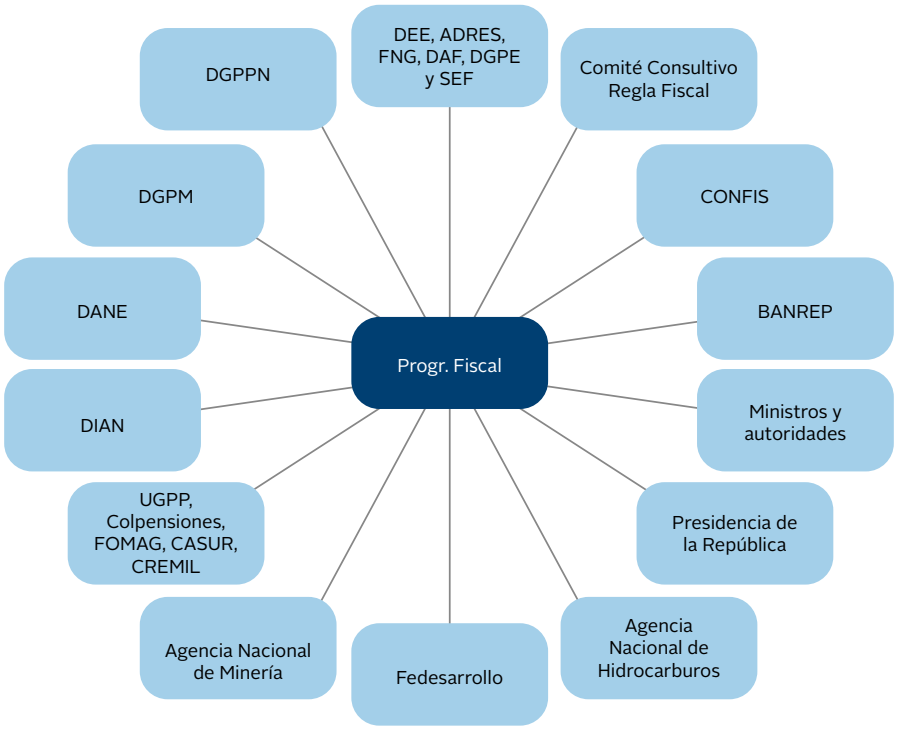
Elaboración de Estudios de reformas de gasto

Elaboración de Estudios de perspectivas macroeconómicas

Identificación, medición y evaluación de riesgos macroeconómicos

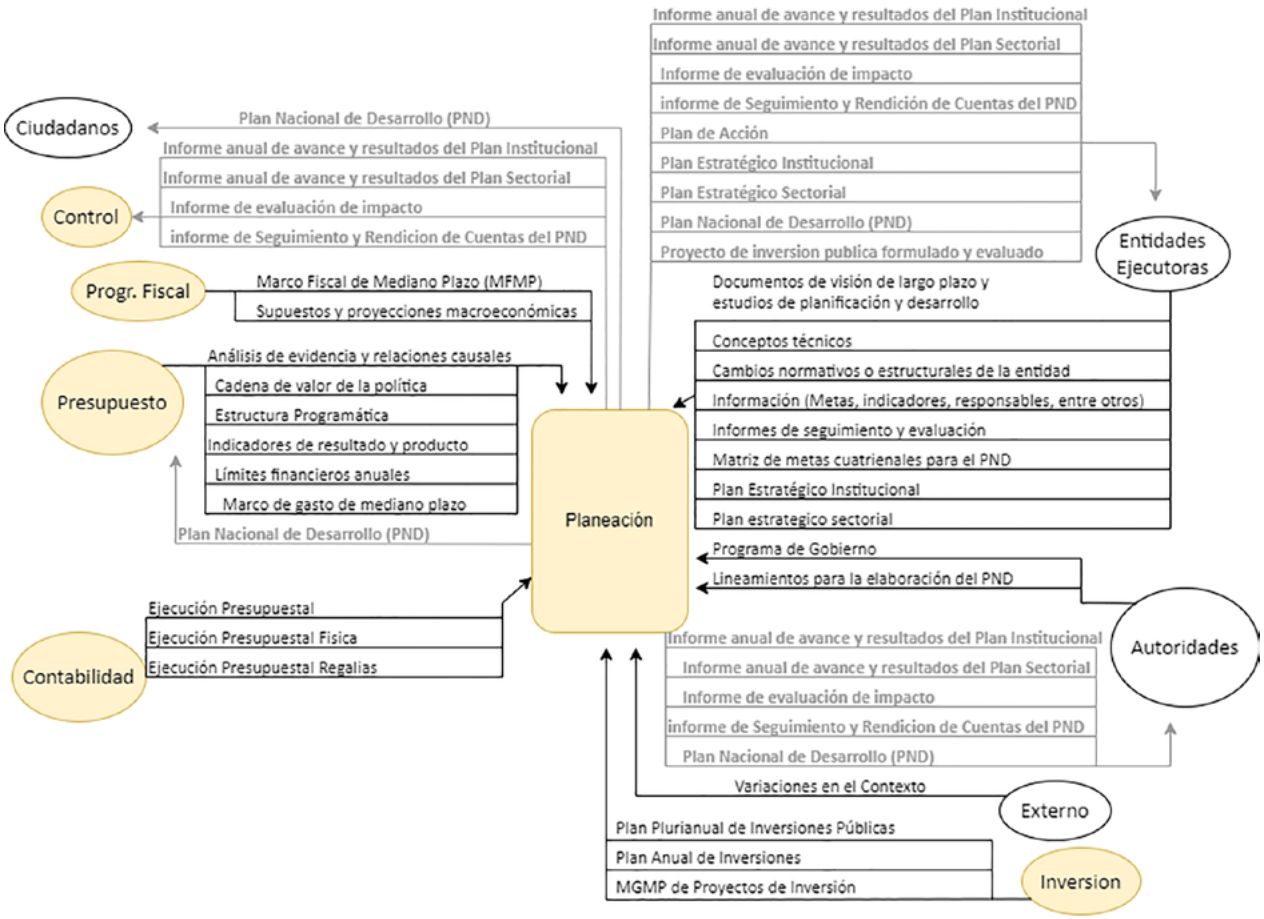
Coordinación de Identificación, medición y evaluación de riesgos fiscales específicos (pasivos contingentes explícitos e implícitos).

Figura 10. Vista de entidades



4.2.6. Subsistema: Planeación

Figura 11. Diagrama de Interacción



4.2.6.1. Macroprocesos y procesos de Planeación

Macroproceso: Formulación Planes Estratégicos

Procesos:

Formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Planes sectoriales

Planes institucionales

Macroproceso: Seguimiento

Procesos:

Seguimiento PND

Seguimiento Planes sectoriales

Seguimiento Planes institucionales

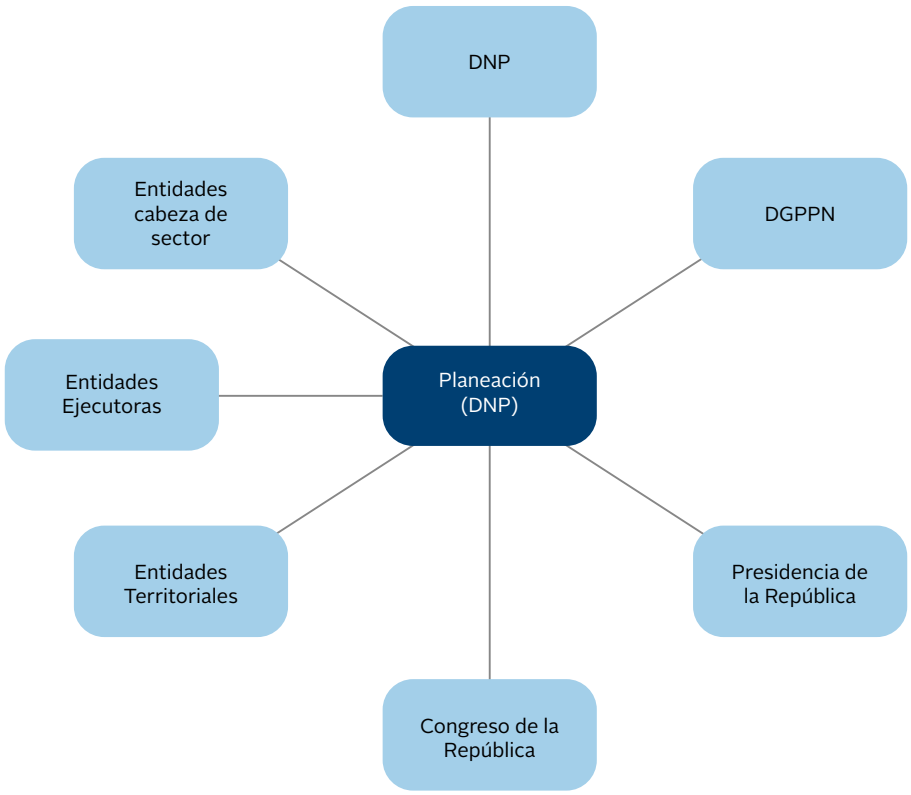
Macroproceso: Evaluación

Procesos:

Evaluaciones de impacto selectivas

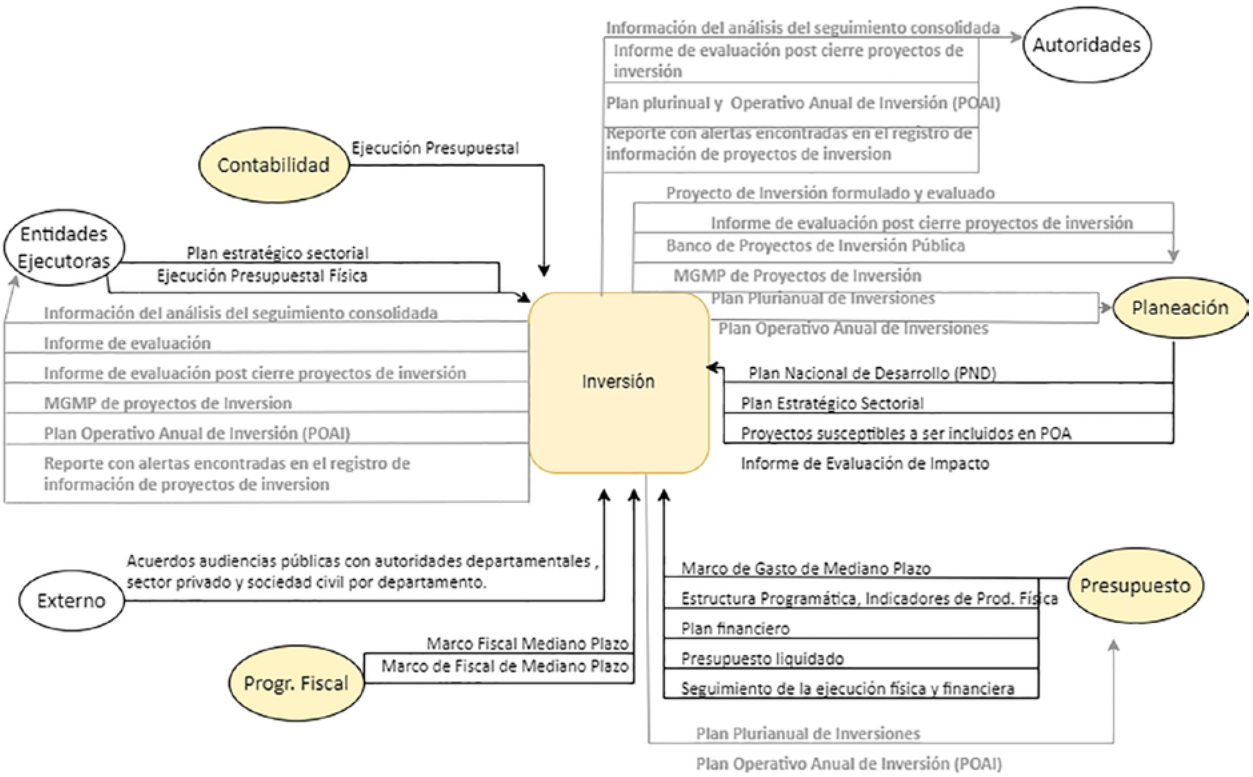
Evaluación de planes sectoriales por sector

Figura 12. Vista de entidades



4.2.7. Subsistema: Inversión Pública

Figura 13. Diagrama de Interacción



4.2.7.1. Macroprocesos y procesos de Inversión

Macroproceso: Planeación de la Inversión

Procesos:

Elaboración del Plan Plurianual de Inversiones

Macroproceso: Formulación y Viabilidad de la Inversión

Procesos:

Formulación y viabilidad de proyectos de inversión (MGA)

Macroproceso: Programación Financiera de la Inversión

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo en el componente de inversión

Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (PGN inversión)

Macroproceso: Ejecución, Seguimiento y ajuste de Proyectos de la Inversión

Procesos:

Ejecución Proyectos de inversión

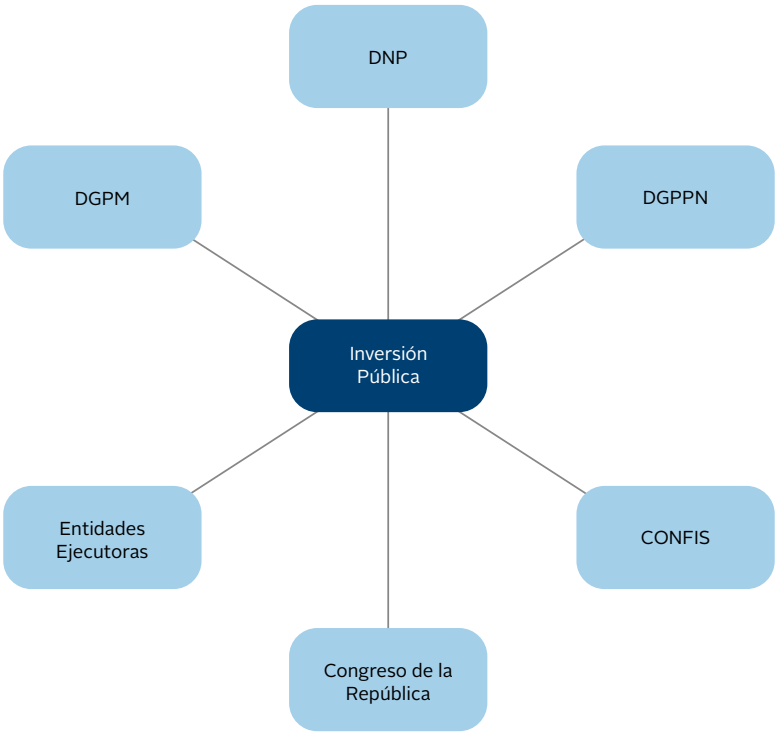
Seguimiento de la ejecución de proyectos de inversión

Macroproceso: Evaluación de proyectos de inversión

Procesos:

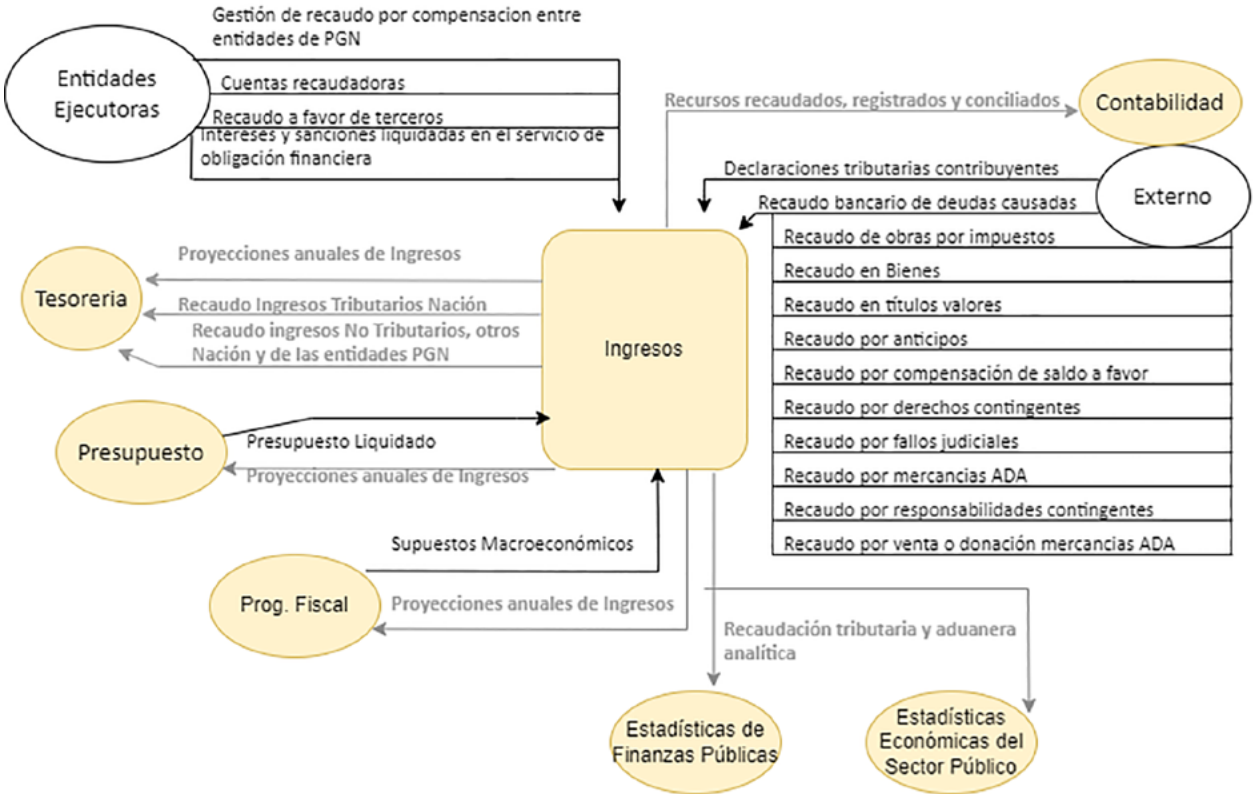
Evaluación post cierre de proyectos de inversión

Figura 14. Vista de entidades



4.2.8. Subsistema: Ingresos

Figura 15. Diagrama de Interacción



4.2.8.1. Macroprocesos y procesos de Ingresos Públicos

Macroproceso: Ingresos tributarios

Procesos:

Causación de declaraciones tributarias

Causación de actos administrativos ejecutoriados

Causación de sentencias y fallos judiciales ejecutoriados

Causación de intereses y sanciones

Macroproceso: Recaudo tributario

Procesos:

Gestión de recaudo bancario

Gestión de recaudo por compensación de entidades del PGN

Gestión de recaudo en papeles

Gestión de recaudo por compensación de saldos a favor

Gestión de recaudo en bienes

Gestión de recaudo anticipado

Gestión de recaudo a favor de terceros

Gestión de recaudo por sentencias ejecutoriadas y fallos judiciales

Gestión de recaudo de obras por impuestos

Gestión de devoluciones de ingresos

Macroproceso: Derechos y responsabilidades contingentes tributarias

Procesos:

Gestión de derechos contingentes

Gestión de responsabilidades contingentes

Macroproceso: Mercancías Aprehendidas, decomisadas y/o abandonadas (ADA)

Procesos:

Gestión de inventarios de mercancías ADA

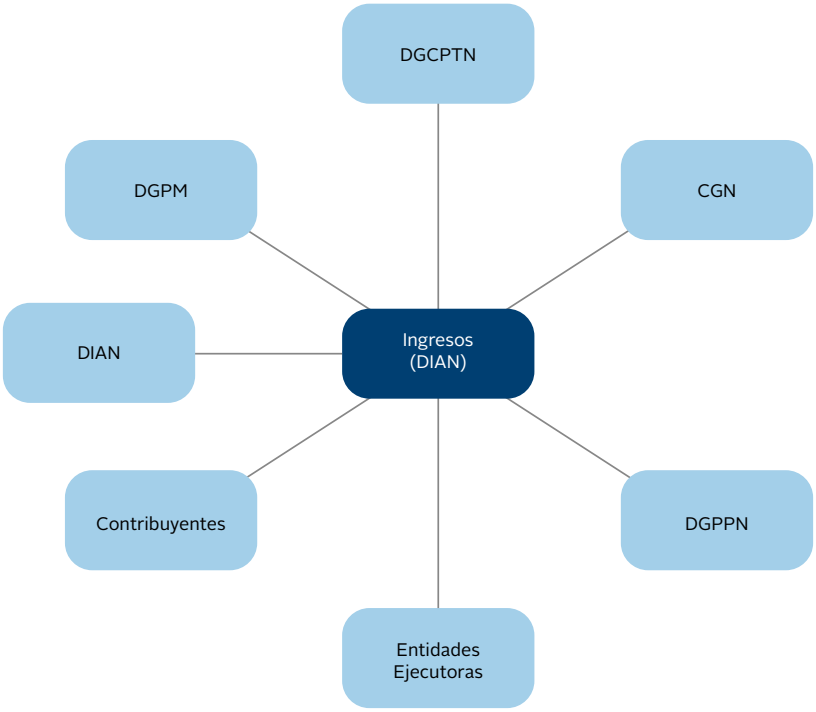
Gestión comercial de mercancías ADA

Macroproceso: Proyecciones de Ingresos

Procesos:

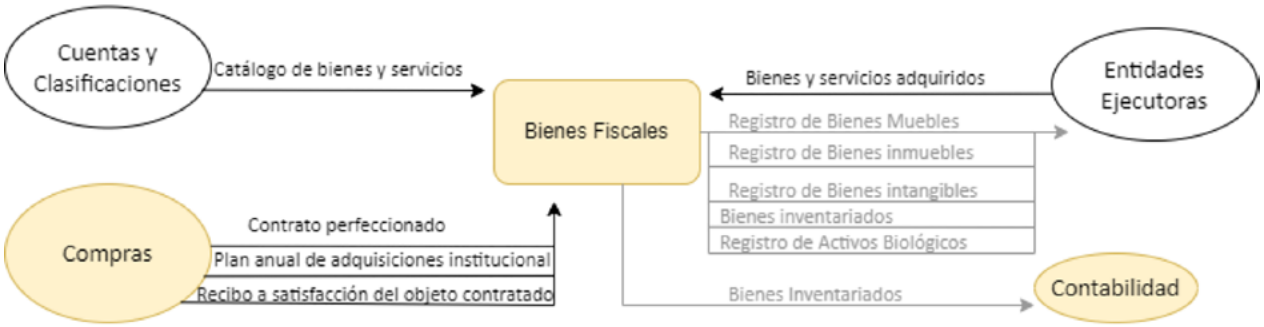
Elaboración de proyecciones de ingresos

Figura 16. Vista de entidades



4.2.9. Subsistema: Bienes Fiscales

Figura 17. Diagrama de Interacción



4.2.9.1. Macroprocesos y procesos de Bienes Fiscales

Macroproceso: Administración de activos fijos

Procesos:

Administración de bienes muebles

Administración de bienes inmuebles

Administración de bienes intangibles

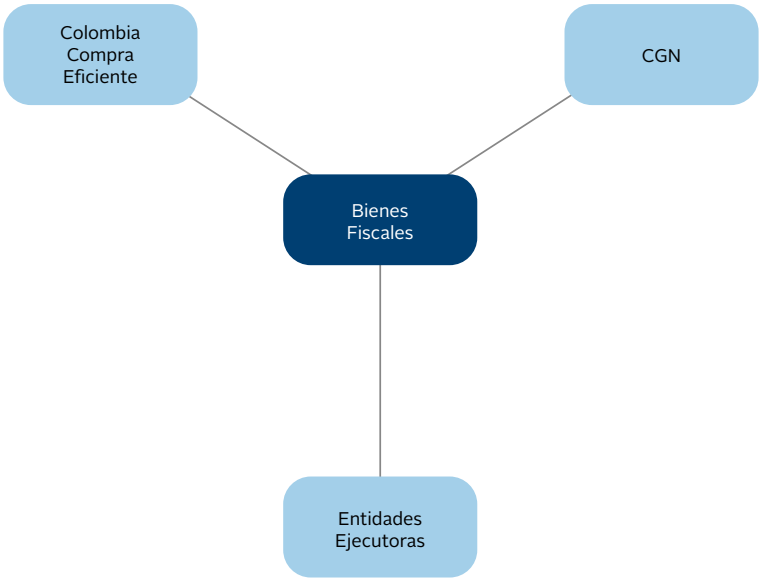
Administración de activos biológicos

Macroproceso: Gestión de inventario

Procesos:

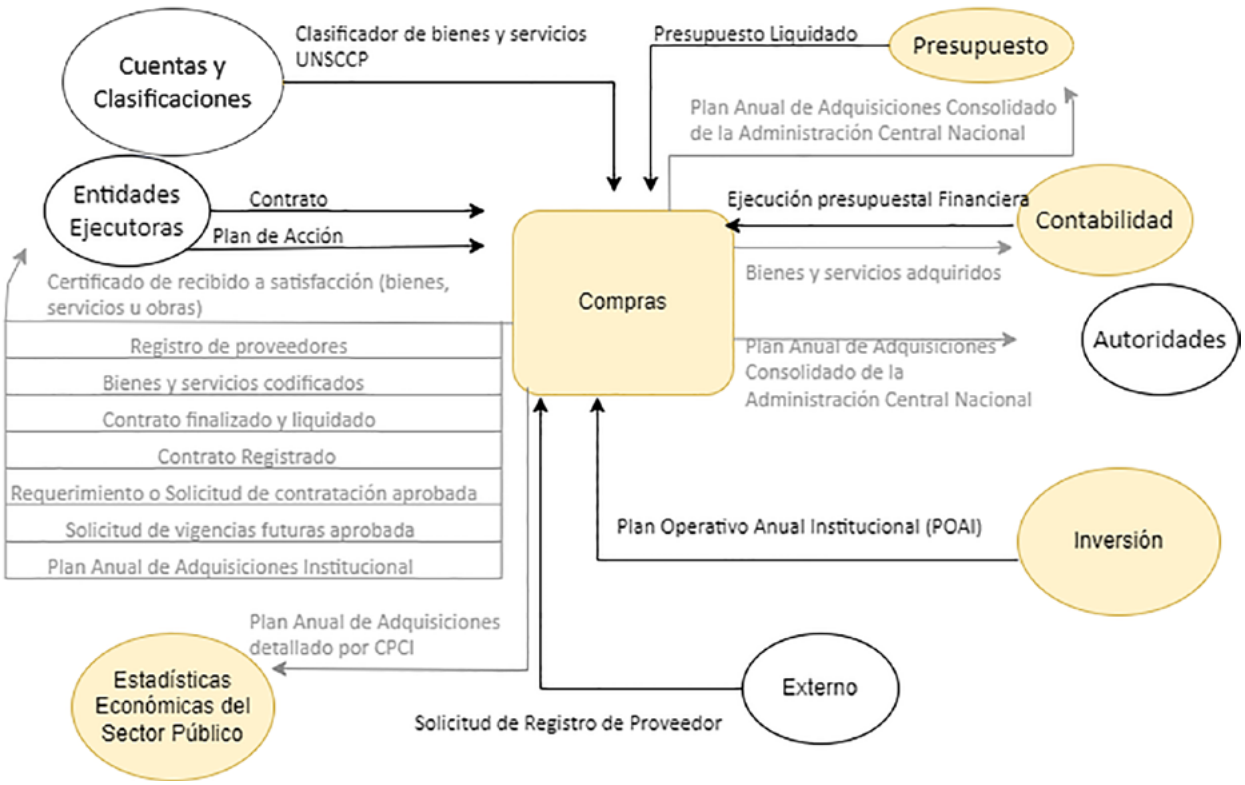
Administración de almacenes

Figura 18. Vista de entidades



4.2.10. Subsistema: Compras y Contrataciones

Figura 19. Diagrama de Interacción



4.2.10.1. Macroprocesos y procesos de Compras y Contrataciones

Macroproceso: Planeación y programación de adquisiciones

Procesos:

Elaboración del plan anual de adquisiciones

Elaboración solicitudes de autorización de vigencias futuras

Consolidación del Plan Anual de Adquisiciones

Macroproceso: Gestión de adquisiciones y contrataciones

Procesos:

Elaboración de requerimientos o solicitudes de contratación

Formalización o perfeccionamiento de contratos

Actualización del plan anual de adquisiciones

Macroproceso: Seguimiento y administración de contratos

Procesos:

Registro de contratos de bienes, de servicios y de obras

Recepción de obras, bienes y servicios

Liquidación de pagos

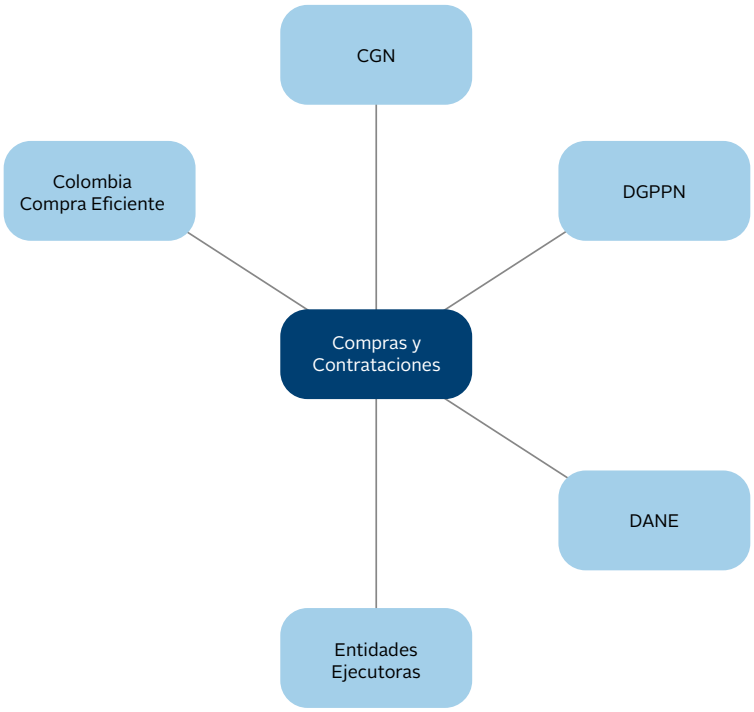
Liquidación/finalización de contratos

Macroproceso: Administración del registro de proveedores

Procesos:

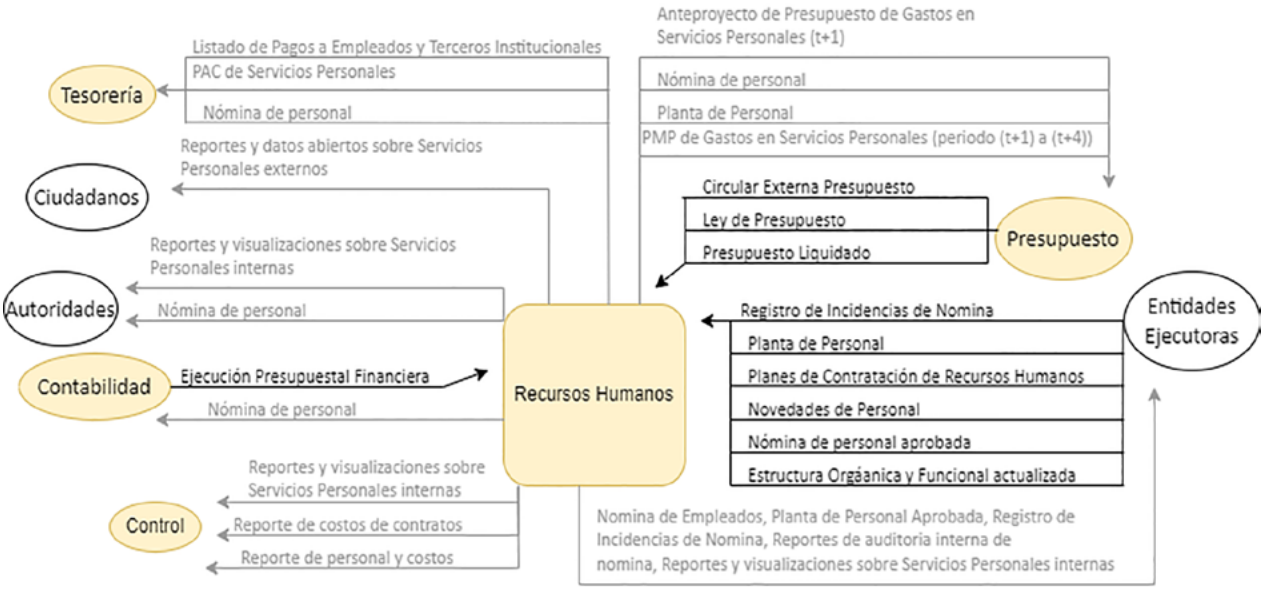
Administración del registro de proveedores

Figura 20. Vista de entidades



4.2.11. Subsistema: Recursos Humanos

Figura 21. Diagrama de Interacción



4.2.11.1. Macroprocesos y procesos de Gestión Financiera de Recursos Humanos

Macroproceso: Gestión Financiera de Servicios Personales

Procesos:

Programación presupuestal de servicios personales

Administración de Apropiaciones de Servicios Personales

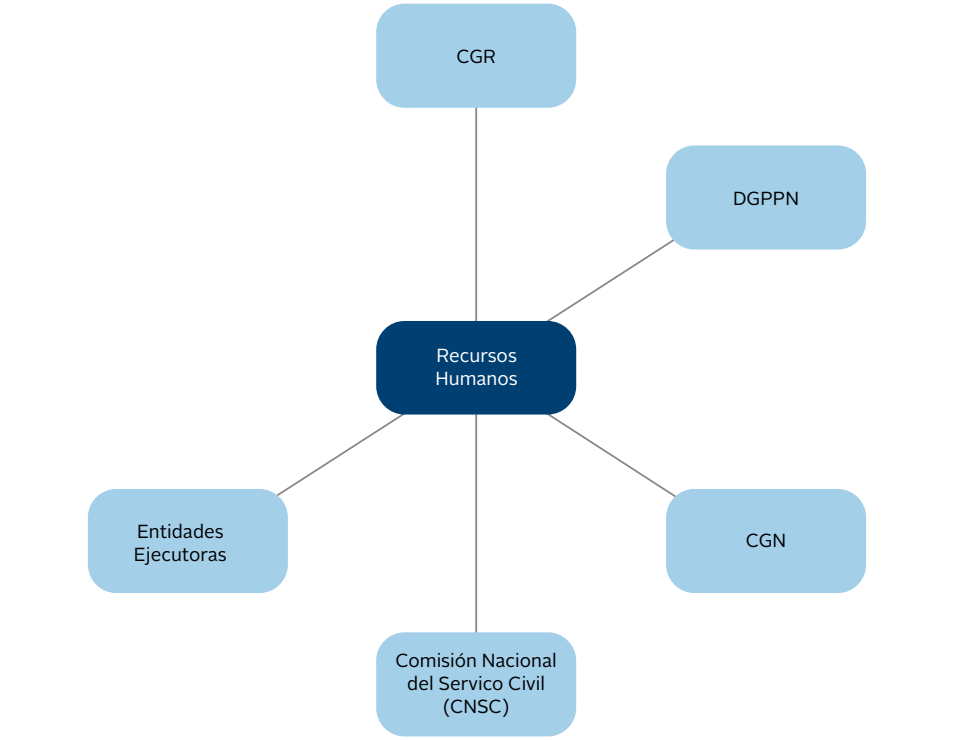
Gestionar movimientos de personal

Liquidación de nómina

Control del gasto en servicios personales

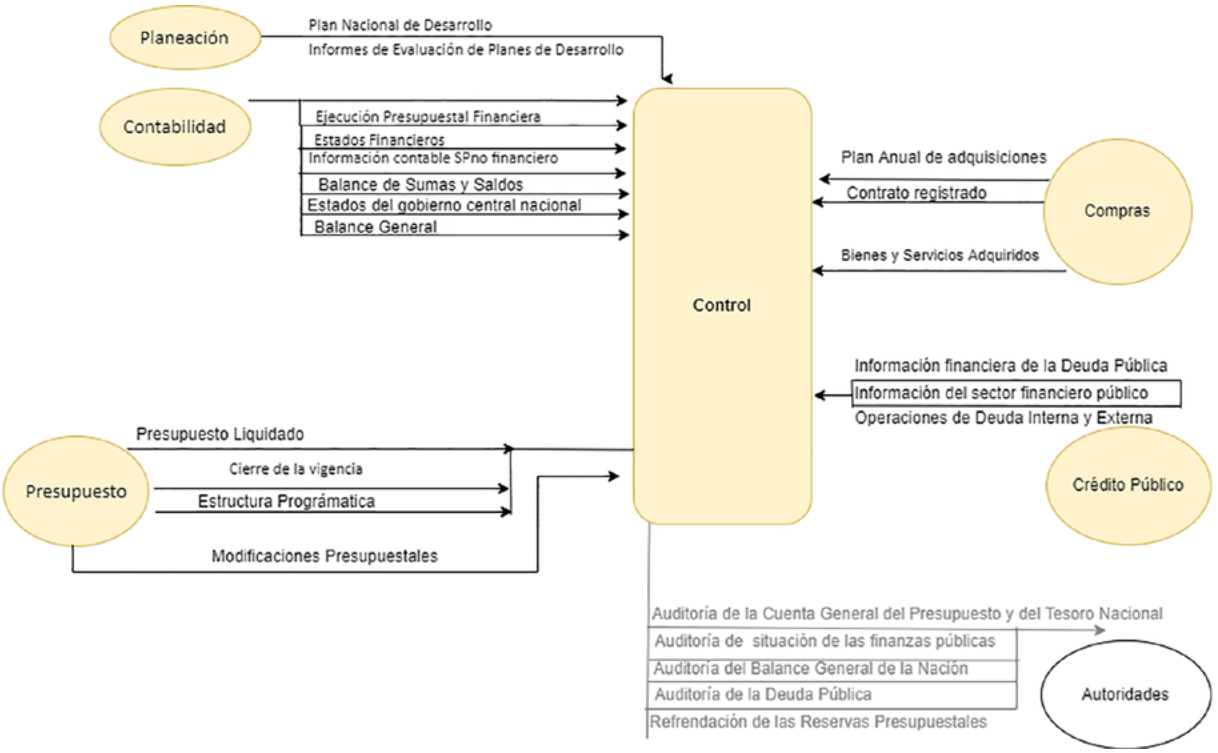
Evaluación del gasto en servicios personales

Figura 22. Vista de entidades



4.2.12. Subsistema: Control Fiscal

Figura 23. Diagrama de Interacción



4.2.12.1. Macroprocesos y procesos de Control Fiscal

Macroproceso: Auditoría de la Cuenta de Presupuesto y del Tesoro

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de la Situación de las Finanzas Públicas

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de la Deuda Pública

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría del Balance General de la Nación

Procesos:

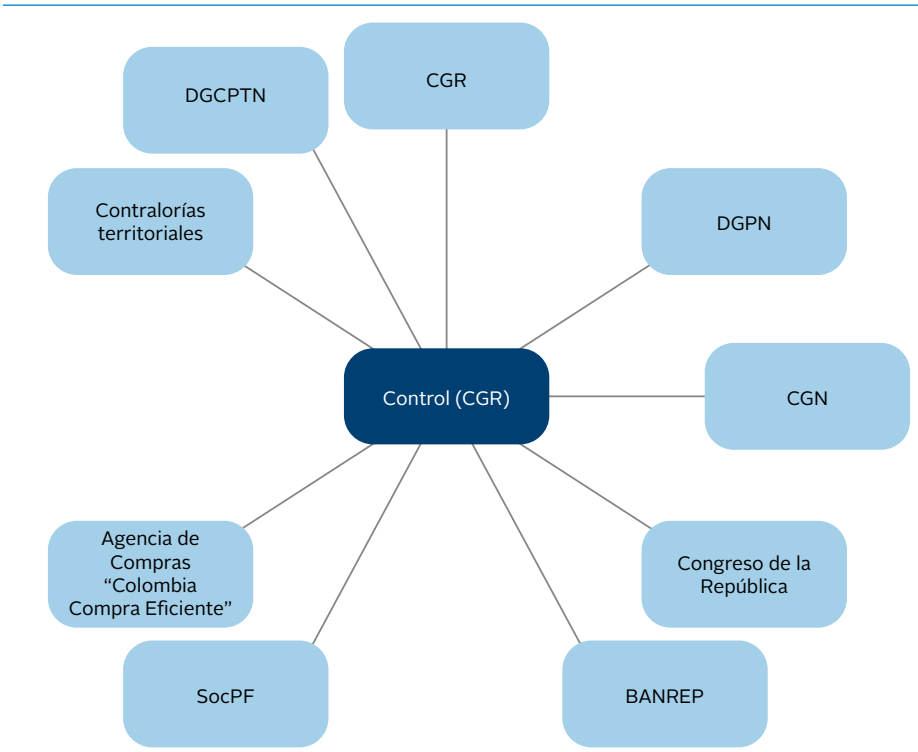
Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de las reservas presupuestales

Procesos:

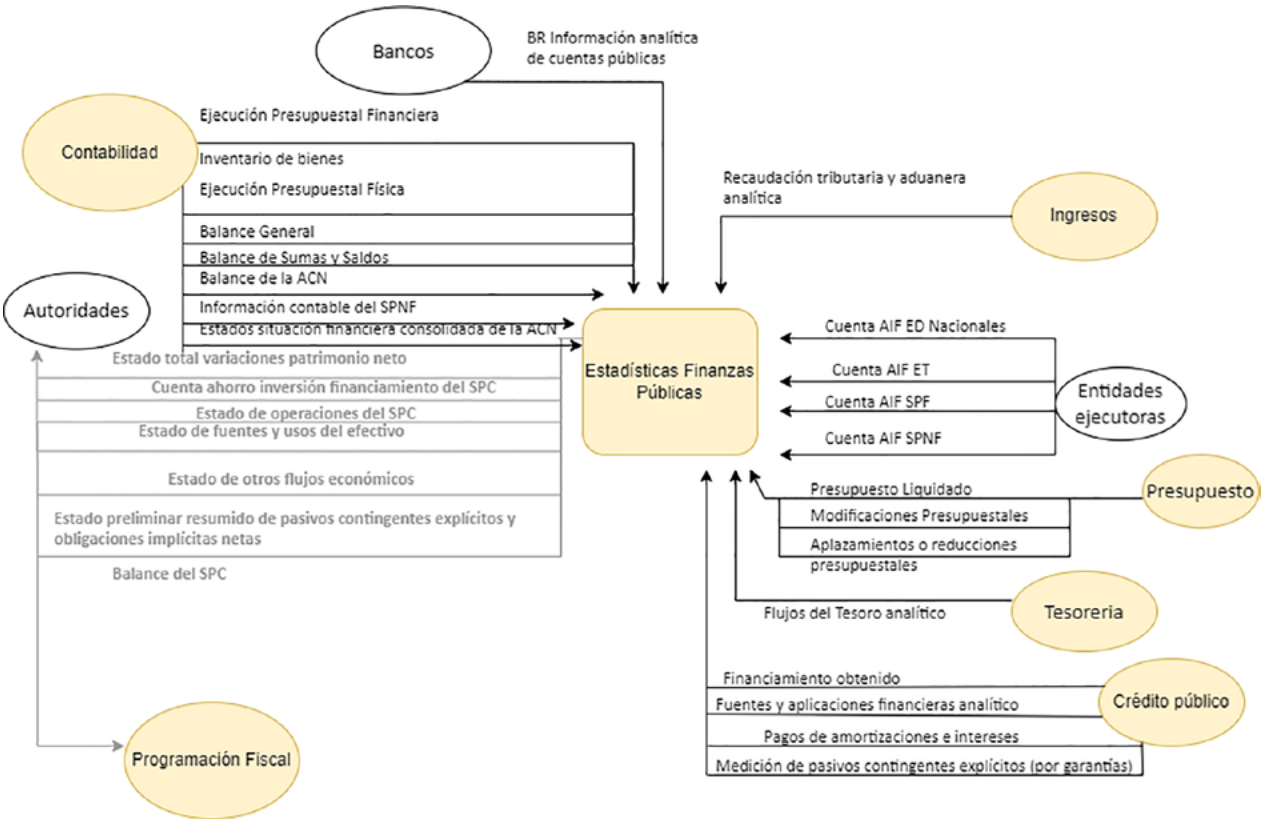
Elaboración del informe

Figura 24. Vista de entidades



4.2.13. Subsistema: Estadísticas de Finanzas Públicas

Figura 25. Diagrama de Interacción



4.2.13.1. Macroprocesos y procesos de Estadísticas de Finanzas Públicas

Macroproceso: Generación de las EFP del SP

Procesos:

Compilación de información Presupuestal del Gobierno General Central (GCC)

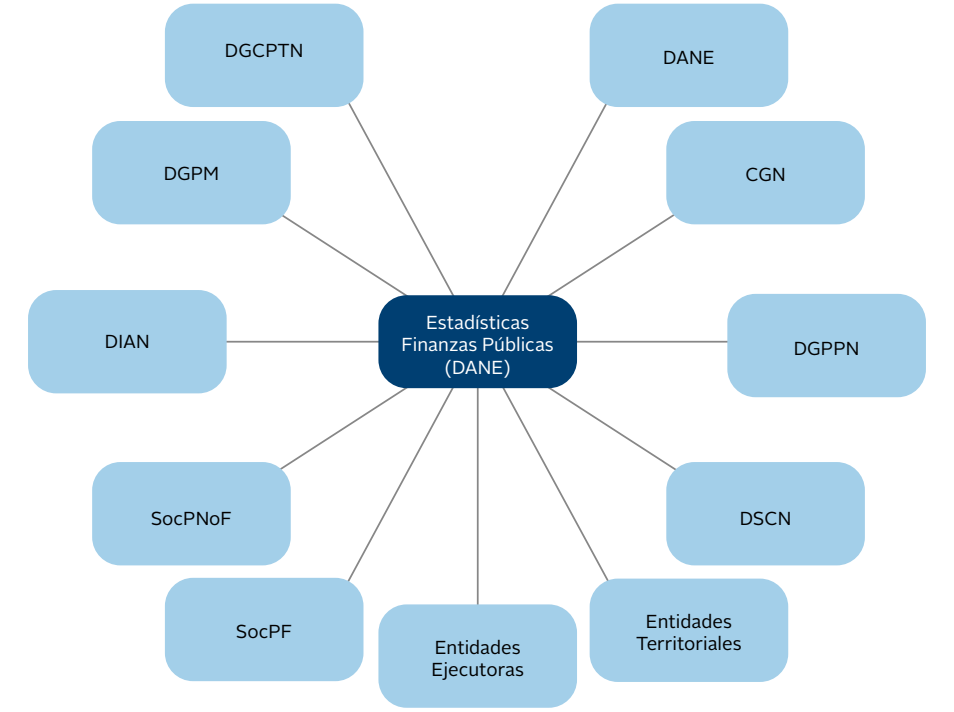
Compilación de información contable (del GGC, de empresas no financieras y financieras nacionales, y de gobiernos y entidades territoriales)

Consolidación De EFP del Sector Público

Control de Consistencia e Integridad de la Información

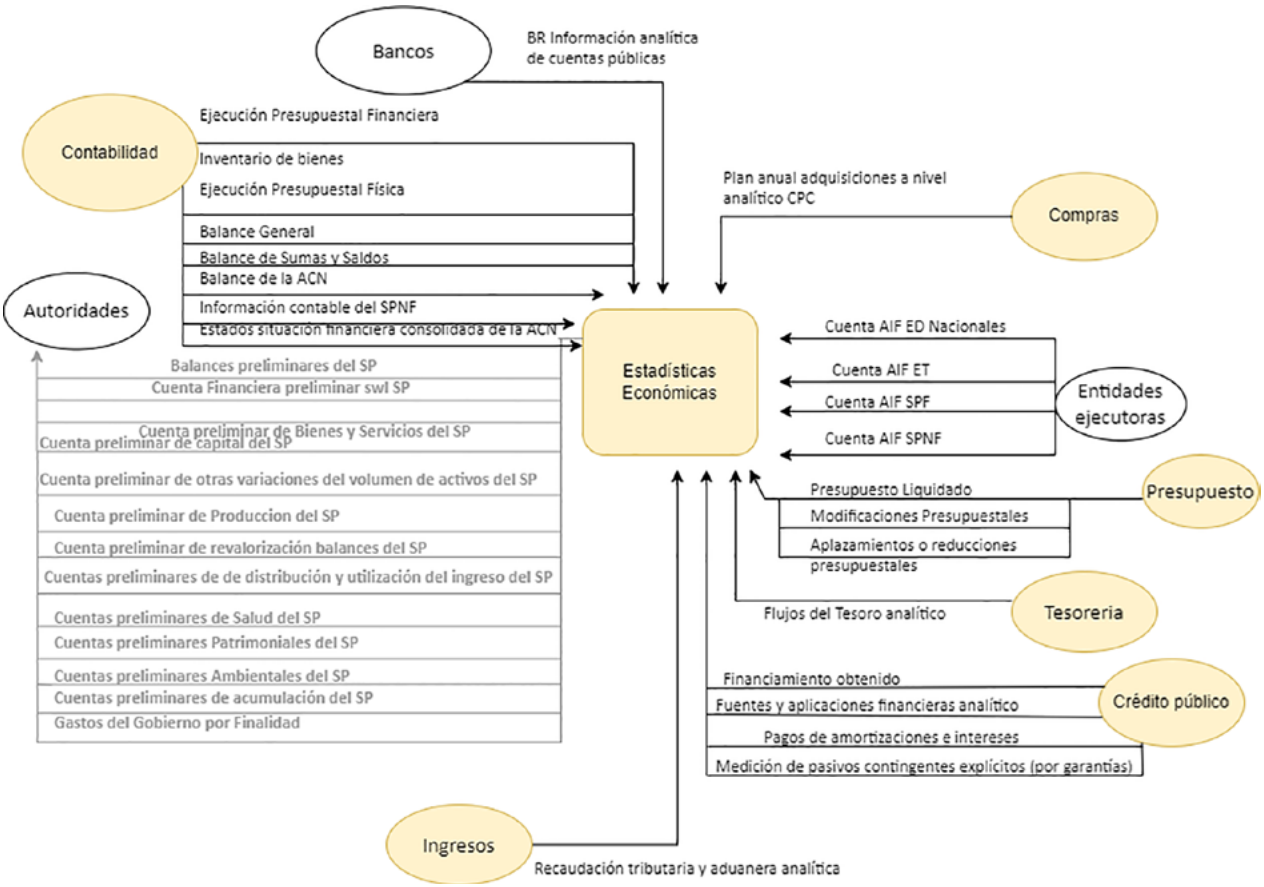
Generación de salidas preliminares del Sector Público

Figura 26. Vista de entidades



4.2.14. Subsistema: Estadísticas Económicas (Cuentas Nacionales del Sector Público)

Figura 27. Diagrama de Interacción



4.2.14.1. Macroprocesos y procesos de Estadísticas Económicas

Macroproceso: Generación de Estadísticas Económicas del Sector Público

Procesos:

Compilación de información Presupuestal del GGC

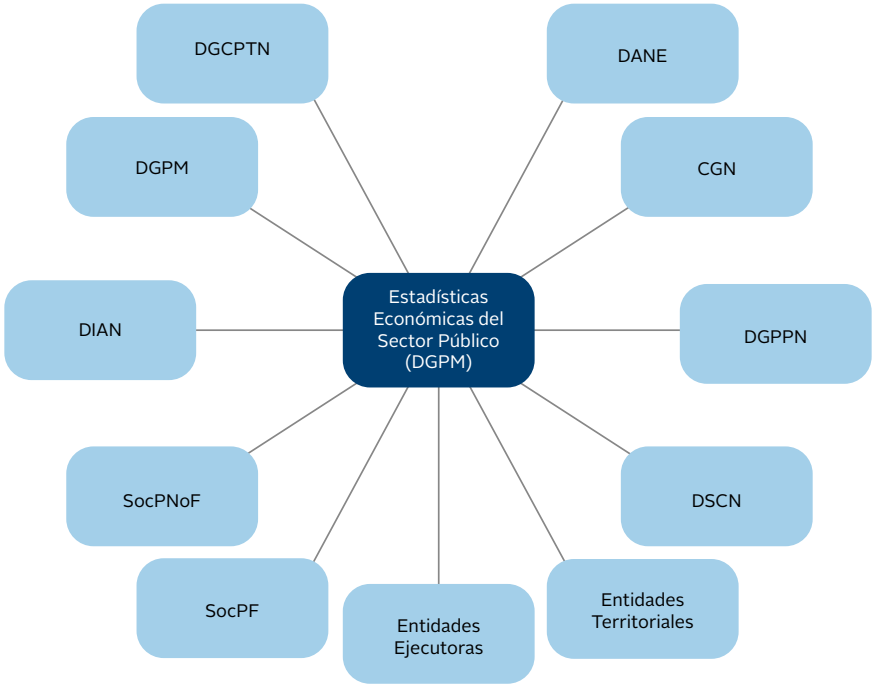
Compilación de información contable (del GGC, de empresas no financiera y financieras nacionales, y de gobiernos y entidades territoriales)

Procesamiento y transformación de la información

Control de Consistencia

Generación de salidas preliminares del Sector Público

Figura 28. Vista de entidades



5. ROL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS

Las entidades ejecutoras, si bien no pueden ser consideradas un subsistema dentro de la GFP, son las que realizan la gran mayoría de las transacciones que dan sustento a la gestión financiera pública. Es por ello que en este apartado se describen los macroprocesos y procesos que se llevan a cabo dentro de las mismas. En los gráficos de interacción de cada subsistema, además, se incorporaron las Entidades Ejecutoras como parte sustantiva de cada proceso.

5.1. Macroprocesos y Procesos de Entidades Ejecutoras

Macroproceso: Planeación de la Gestión

Procesos:

Elaboración del Plan Estratégico Sectorial (PES)

Elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI)

Elaboración del Plan de Acción

Formulación y evaluación de proyectos de inversión pública

Macroproceso: Programación Financiera de la Entidad

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo de la entidad

Elaboración del Proyecto Anual de Presupuesto de la Entidad

Macroproceso: Gestión financiera de la Entidad

Procesos:

Gestión de ingresos (venta de bienes y servicios)

Gestión de las contrataciones

Gestión de bienes fiscales

Gestión de los RRHH de la Entidad (nómina)

Gestión de las transferencias y subsidios a terceros

Ejecución presupuestal (físico y financiera) y contable

Gestión de proyectos de inversión

Gestión de los pagos

Ejecución de los procesos de cierre del ejercicio

Macroproceso: Seguimiento y evaluación de la gestión de la entidad

Procesos:

Seguimiento y evaluación del presupuesto

6. CATÁLOGOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Los catálogos fundamentales de la gestión financiera pública son aquellos conjuntos de cuentas y clasificadores que permiten clasificar, en forma rigurosa, los gastos e ingresos desde distintas perspectivas de manera tal de poder obtener información fehaciente, fidedigna y repetible que permita y facilite la toma de decisiones relacionadas con las finanzas públicas y además que permita dar cuenta de la situación de las finanzas públicas a la ciudadanía, a los otros poderes del Estado y a organismos internacionales que así lo requieran.

Estos catálogos son los siguientes:

- Catálogos de Bienes y Servicios
  - Catalogo UNSPSC

Colombia utiliza el Catálogo de Bienes y Servicios UNSPSC (*United Nations Standard Products and Services Code*, Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas en Español) para identificar y categorizar todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante los procesos de adquisiciones utilizados por el Gobierno

- Clasificación Central de Productos (CPC)

La CPC es una clasificación completa de productos, que abarca los bienes y los servicios (Bienes transportables – secciones 0 a 4 y Servicios - secciones 5 a 9). Su objetivo principal es ofrecer un marco para la comparación internacional de estadísticas relativas a los productos y orientar la elaboración o revisión de planes de clasificación de productos existentes para hacerlos compatibles con las normas internacionales.

- Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU)

La Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) es la clasificación internacional de referencia de las actividades productivas. Su propósito principal es ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se pueda utilizar para la reunión y difusión de datos estadísticos de acuerdo con esas actividades

- Clasificadores Presupuestales

Los clasificadores Presupuestales son aquellos conjuntos de cuentas destinados a clasificar los movimientos que se realizan en el presupuesto permitiendo realizar el análisis de los movimientos presupuestales desde las distintas perspectivas que cada uno de ellos aborda.

Algunos clasificadores son aplicables a todas las transacciones mientras que otros son específicos de las transacciones de gasto o de ingreso.

- Aplicables a todas las transacciones:
  - Institucional (*)
  - Geográfico
  - Sectorial
  - Tipo de Moneda
- De Gastos:
  - Objeto del Gasto
  - Funcional (**)
  - Económico
  - Programático
  - Fuente de Financiación
  - Tipo de Gasto (Funcionamiento, Inversión, Deuda)

- De Ingresos:
  - Concepto de Ingreso
  - Económico

- Cuentas Contables

Se entiende por plan de cuentas contables al conjunto de cuentas utilizadas para realizar los asientos contables, tanto presupuestales como no presupuestales, así como los ajustes manuales que pudieran requerirse.

- Cuentas económicas

Son cuentas definidas por organismos internacionales y utilizadas para la confección de estadísticas de las finanzas públicas y estadísticas económicas del sector público (cuentas nacionales del sector público). Se destacan las siguientes:

- Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008)
- Cuentas Satélites del SCN:
  - Gastos del Gobierno por Finalidad
  - Cuenta Satélite de Salud
  - Cuentas ambientales
  - Gasto Social
- Manual de Estadísticas fiscales del Fondo Monetario (MEFP 2014)

6.1. Los Catálogos Fundamentales como Idioma Común de los Subsistemas de la GFP

Estos catálogos son utilizados por los distintos subsistemas de la Gestión Financiera Pública. A través de ellos la información "fluye" entre los distintos subsistemas y permiten que estos se comuniquen utilizando un "idioma común" que permita asegurar la calidad de la información, así como que esta sea oportuna, estandarizada y comprendida por los diferentes actores de la GFP.

Tanto su definición como la normatividad acerca de su utilización debe estar coordinada de manera tal de evitar que proliferen diversos catálogos que intenten clasificar la misma información según la conveniencia de las distintas entidades de la GFP.

6.2. Documentación del uso de los Catálogos Fundamentales en los Procesos de la Gestión Financiera Pública de Colombia

En la metodología de documentación de procesos, se diseñó, dentro de la planilla de documentación de procesos, una solapa donde para cada salida de cada proceso se indica cuáles de estos códigos de cuentas están incluidos o previstos en dicha salida. La finalidad de este trabajo es detectar, de manera temprana, posibles inconsistencias

entre lo que produce un proceso y lo que espera el "consumidor" de dicha salida. Esta tarea podrá completarse en caso de decidir continuar con la metodología propuesta en el presente Modelo Conceptual.

6.3. Origen y Gobernanza de los Catálogos

Varios de estos catálogos son estándares internacionales y por ende "no son modificables", es decir si bien sufren modificaciones periódicas los gobiernos no tienen la potestad de modificarlos, sino que deben adaptar sus clasificaciones internas a ellos.

Las clasificaciones internas que sí pueden ser modificadas en forma completa por el Gobierno y armonizadas con dichos estándares internacionales son los clasificadores presupuestales y el catálogo de cuentas contables.

(*) En Colombia existen dos catálogos que clasifican a las instituciones públicas. Por un lado, el catálogo de Unidades Ejecutoras (utilizado en los sistemas transaccionales como el SIIF) y por el otro el CUIN (Clasificación Única Institucional de la Nación) que es utilizado para la confección de estadísticas económicas y de finanzas públicas y en otros sistemas. Es necesario una unificación de ambos catálogos

(**) El clasificador funcional es el único clasificador presupuestario para el cual se debe utilizar un estándar internacional ("COFOG – Classification of the Functions of Government"), el cual es utilizado para la confección de las estadísticas de finanzas públicas (cuentas MEFP 2014)

6.4. Relación entre los Catálogos

A los efectos que la información del sistema de GFP sea lo más fidedigna posible se espera que cada transacción económica se registre una sola vez y en el momento en que se produce; es decir que el sistema informático que de sustento a la GFP, sea además un sistema de gestión el cual permita cumplir con las funciones de la GFP a la vez que registra la información de los distintos hechos económicos que se producen.

Sin embargo, tal lo descripto más arriba, existen varios sistemas de cuentas o catálogos que describen (o intentan describir) estos hechos. Sería imposible pensar que el funcionario que está operando el sistema conozca las diferentes codificaciones y pueda catalogar cada transacción según corresponda.

Es por ello que cobra vital importancia la necesidad de contar son un esquema de relaciones entre los distintos catálogos que permita automatizar lo máximo posible el registro de las transacciones mientras asegura la correcta calificación en cada uno de los catálogos que corresponda.

Es necesario establecer, por lo tanto, un conjunto de relaciones entre dichos catálogos que faciliten esta tarea.

Dado que los conjuntos de cuentas internacionales "ya vienen dadas", es necesario adaptar las clasificaciones "locales" (cuentas presupuestales y contables) para poder

armonizarlas y relacionarlas con los estándares internacionales y a su vez relacionarlas entre si a fin de facilitar al máximo el registro correcto de las transacciones.

Por ello, las relaciones a alto nivel que podemos establecer son:

- Catálogo de Bienes y Servicios UNSPSC con Objeto del Gasto
- Clasificación Central de Productos con Objeto del Gasto
- Clasificación Central de Productos con CIIU
- Objeto del Gasto o Concepto de Ingreso con Cuentas Contables (a fin de realizar asientos contables en forma automática)
- Clasificadores Presupuestales y Cuentas Contables con Sistema de Cuentas Nacionales y con el MEFP 2014 FMI

Colombia se encuentra en un proceso de armonización de estos distintos clasificadores a los estándares internacionales de manera tal que faciliten y fortalezcan la obtención de estadísticas oportunas y con información de calidad. En ese sentido la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) ha estado trabajando en diversas "mesas de homologación" para poder unificar y generalizar el uso de un único conjunto de catálogos para la gestión financiera pública en Colombia. El avance de dichas tareas puede consultarse en la página correspondiente de la CIEFP dentro del Ministerio de Hacienda (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_comisinintersectorialdeestadsticasdefinanzaspblicas?Adf-Window-Id=w1c6qbxubho&Adf-Page-Id=1)

Es necesario fortalecer la gobernanza de estos catálogos, tanto en su definición como en la obligatoriedad de su uso por todas las entidades, estableciendo un cronograma de acciones coordinadas para la adecuación de los catálogos de cuentas y de los sistemas informáticos a través de los cuales se utilizan.

Bibliografía

AFONSO, A. y SOUSA, R.M. (2012), "The macroeconomic effects of fiscal policy". *Applied Economics*, N° 44.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2017): "Evaluación del Sistema de Compras en Colombia-Metodología MAPS"-Borrador Informe Final.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2019): "Manual de Contratación".

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2019): "Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones".

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2019): "Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080".

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2019): "Plan Estratégico Institucional 2019-2022".

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2021): "Informe de Gestión Institucional 2020".

ALLEN et al. (2020): "Integrating Infrastructure Planning and Budgeting" en SCHWARTZ et al. (Directores): *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment* (pp. 225-248). International Monetary Fund.

ALLEN, R., HEMMING, R. y POTTER, B. (Editores) (2013), The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave Macmillan.

ARBOLEDA PERDOMO, E. (2005): "Bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General Marítima, DIMAR".

ARENAS DE MESA, A. (2016), Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, CEPAL.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2015). *Gestión Financiera Pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia*. New York, Washington, D.C., United States.

BATTERSBY, B. y LIENERT, M. (2021), Macro-Fiscal Management Practices in Eastern and Southern Africa, IMF.

CANGIANO, M., CURRISTINE, T., & LAZARE, M. (Editores) (2013), Public financial management and its emerging architecture, IMF.

CATARINA RUA, S. (2015): "El reconocimiento de los bienes de dominio público: El caso de los municipios portugueses."

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA (2020), Documento CONPES 4008: "Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública".

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DE COLOMBIA (2007), Documento CONPES 3493: "Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA".

CONSEJO NACIONAL DE ARMONIZACIÓN CONTABLE, CONAC, DIARIO OFICIAL FEDERAL. (2014): "Acuerdo por el que se reforman y adicionan las Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio".

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA [C.P.] (1991) (2ª ed.). Legis.

Contaduría General de la Nación. (2019). *Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno*: http://www.contaduria.gov.co/normas-para-el-reconocimiento-medicion-revelacion-y-presentacion-de-los-hechos-economicos-del-marco-normativo-para-entidades-de-gobierno

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (n.d.). MANUAL PARA EL REGISTRO DE LA CONTABILIDAD PRESUPUESTAL: http://www.chip.gov.co/AyudaWEB/ManualCGR/MANUAL_PARA_EL_REGISTRO_DE_CONTABILIDAD_PRESUPUESTAL_PUBLICA_20-10-10.pdf

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN CGN. (2021): "Catálogo General de Cuentas, marco normativo para entidades de gobierno."

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN CGN. (2016): "Guía de Aplicación Nº 001, Definición de Políticas Contables"

DA COSTA, M. y JUAN-RAMÓN, V.H. (2011), Programación financiera: Fundamentos teóricos y aplicación práctica al caso de Costa Rica, BID.

DEBRUN, X., KINDA, T., CURRISTINE, T., EYRAUD, L., HARRIS, J. y SEIWALD, J. (2013), The functions and impact of Fiscal Councils, IMF.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2012). *Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Bogotá D.C, Colombia.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2019). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Bogotá: Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA. (2014): "Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano- MECI".

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2021): "Manual de Contratación".

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2019): "Programación Presupuestal de la Inversión del Presupuesto General de la Nación".

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (V10, 2021): Manual para la administración de bienes muebles e inmuebles".

DÍAZ, C. CONTRALORIA CASANARE.GOV.CO: "Gestión de bienes e inventarios, almacén y recursos físicos".

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2004): "Ley General de Bienes Nacionales".

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2012): "Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público".

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2014):" Acuerdo por el que se reforman y adicional las Reglas Específicas de Registro y Valoración del Patrimonio.

DIMITRA, M. (2021), "Does the Quality of Fiscal Institutions Matter for Fiscal Performance? A Panel Data Analysis of European Countries", *International Journal of Economics and Finance*, N° 13.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, REPÚBLICA DOMINICANA, Portal Institucional: dgcp.gob.do. :" Manuales de procedimientos-Documentos estándar".

DOMÍNGUEZ, D. F. (2014). *La Gestión del Presupuesto Público Colombiano*. Bogotá, D.C.

ELBERRY, N. y GOEMINNE, S. (2021), "Fiscal transparency, fiscal forecasting and budget credibility in developing countries", *Journal of Forecasting*, N° 40.

EYRAUD, L., DEBRUN, M., HODGE, A., LLEDO, V. y PATTILLO, M. (2018a), Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. IMF.

EYRAUD, L., LLEDÓ, V., DUDINE, P. y PERALTA, A. (2018b), "How to Select Fiscal Rules: A Primer". *How-To Notes*, N° 9, IMF (Fiscal Affairs Department).

FAINBOIM YAKER, I. y LIENERT, I. (2018), "The Macrofiscal Function and its Organizational Arrangements", *Technical Notes and Manuals*, N° 18/04, IMF.

FAROOQ, K. y BARSTROZ S. (2019): Artificial Intelligence (AI) in the Public Sector. World Bank Govtech Global Practice

FEDESARROLLO. (2016): "Tendencia Económica"- Contratación Pública en Colombia: hacia las buenas prácticas de la OCDE".

FMI (2002), "Capítulo 7: Programación financiera" en FMI: "Programación financiera: Métodos y aplicación al caso de Colombia". Disponible en IMF eLibrary.

FMI (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset.

FMI (2014), Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 (MEFP 2014) Tercera Edición, FMI.

FMI (2015): *Making Public Investment More Efficient*. Staff Report, Washington, DC: International Monetary Fund.

FMI (2021), "Review of the Debt Sustainability Framework for market access countries" en *Policy Paper N° 2021/003*, IMF.

FRITZ, V., VERHOEVEN, M. y AVENIA, A., (2017). Political Economy of Public Financial Management Reforms. Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement, World Bank.

GERENCIE.COM. COLOMBIA. (2020): "Como declarar semovientes y demás activos biológicos".

GUTIÉRREZ, R. A. (1990): "La Integración de los Sistemas de Información Financiera en el Sector Público". Revista de la ASIP (Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público) No 25, mayo de 1991.

GUTIERREZ, R. A. (2012) "Aspectos generales y metodológicos del Sistema de Contabilidad Gubernamental del Poder Ejecutivo de la Federación". Documento preparado como parte de la Asesoría del Banco Mundial (Unidad de Reforma del Sector Público) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

GUTIERREZ, R. A. (2020) (Coordinador y autor central), "Manual de Administración Financiera del Estado". Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

HAGEMANN, R. (2011), How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? en *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, OCDE.

HAMEURLAIN, A. KÜNG, J. y WAGNER, R. (2013), Transactions on Large-Scale Data and Knowledge-Centered Systems, Springer.

HASHIM A., MORITZ F. (2018): Lessons from reforming financial management systems. World Bank.

HASHIM A., FROOQ, K., MORITZ P. (2020): Ensuring Better PFM Outcomes with FMIS Investments. World Bank, Governance Global Practice

HASHIM A. (2020): A Handbook on Financial Management Information Systems for Government. World Bank Group.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF. (2020): "Manual de Contratación Dirección de Contratación".

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF). (2001). *Presentación: Gestión Financiera*. Bogotá D.C., Colombia.

INTER-AGENCY TASK FORCE ON FINANCE STATISTICS (2014), External debt statistics: Guide for compilers and users, IMF.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (2019), Open Budget Survey 2019: Colombia.

KIM, FALLOV, y GROOM (2020): *Public Investment Management Reference Guide*. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1529-4.

JAQUE, R. (2013), "Programación Financiera Global y del Sector Público", en *Revista de la Asociación Interamericana e Ibérica del Presupuesto Público–ASIP*, N° 25(2).

KUMAR, M., BALDACCI, E., SCHAECHTER, A., CACERES, C., KIM, D., DEBRUN, X., ESCOLANO, J., JONAS, J., KARAM, P., YAKADINA, I. y ZYMEK, R. (2009), Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances, IMF staff paper.

LEAL, T., PÉREZ, J.J., TUJULA, M. y VIDAL, J.P. (2008), Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges, en *Fiscal Studies*, N°29(3).

LEFEBVRE, F. (2012): "Memento experto, Contabilidad Pública, Estabilidad y Endeudamiento Local".

LLEDÓ, V., YOON, S., FANG, X., MBAYE, S., y KIM, Y. (2017), "Fiscal rules at a glance". IMF Background Note.

MARTINEZ, E. (2010): La Carrera Administrativa en Colombia. Universidad de Medellín

MARTNER, R. (Editor) (2008), Planificar y Presupuestar en América Latina, CEPAL.

MATUS, C., MAKÓN, M y ARRIECHE, V. (1979), Bases Conceptuales del Presupuesto por Programas, Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

MINISTERIO DE CULTURA (2021). Presentación: Gestión Financiera y Contable. Bogotá D.C., Colombia.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2021). *Presentación: Modelo Conceptual de Gestión Financiera Pública*. Bogotá D.C., Colombia.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2020): "Guía Financiera No. 12, Ejecución Presupuestal del Gasto".

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2016): "Evaluación PEFA Colombia 2015 Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas".

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2020). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Cuarta edición revisada. Bogotá, D.C., Colombia.

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS, REPÚBLICA DE GUATEMALA. (2019): "Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Bienes del Estado".

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO DE ESPAÑA. (2012): "Instrucciones para realización del Inventario de Activos Intangibles – Versión 2.0".

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN. (2004): "Inventario de bienes inmuebles, manual para el manejo de la matriz básica de recolección de información".

MOONEY, H., WRIGHT, A. y GRENADE, K. (2018), Fiscal Councils: Evidence, Common Features and Lessons for the Caribbean, BID.

MORALES, D. (2009), La gestión del presupuesto público colombiano, Editorial Papiro.

MORETTI, D. (2021), Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries, en *OECD Journal on Budgeting, 21*(1).

OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Ediciones. OCDE, Paris

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. (2016): "Lineamientos para la depuración de la cuenta construcciones en proceso en bienes del dominio público y en bienes propios para las entidades fiscalizables municipales del estado de México".

PEFA (2016), Framework for Assessing Public Financial Management.

REPÚBLICA DOMINICANA (2006): Ley 340/06 de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

REPÚBLICA DEL PERÚ. (2018): "Decreto Legislativo 1439: del Sistema Nacional de Abastecimiento." Ley marco que regula el Sistema Nacional de Abastecimiento, integrante de la Administración Financiera del Sector Público.

RODRIGUEZ, H. (2016): Salarios y Empleo Público en Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública.

SAKDIYAKORN, M. (2015): New Public Management from a Human Resource Perspective: The case of Thailand. Research Gate

SANABRIA, P. (compilador) (2015): Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes

SIDEPRO (2018), Proyecto de consultoría: "Diseño del Modelo Integrado de Información Financiera Pública".

SIDEPRO (2015), Proyecto de consultoría: "Aplicación de estándares que aseguren la calidad de la información contable y presupuestal con fines estadísticos y diseñar el procedimiento a ser incorporado en el sistema de calidad a implementar en las entidades que producen dicha información".

SIDEPRO (2014), Proyecto de consultoría: "Formular un proyecto que determine las acciones para estructurar el sistema general de gestión financiera pública armonizado, centrado en presupuesto y contabilidad".

STEIN, E. (1999), Reglas macrofiscales e instituciones presupuestarias. Conferencias dictadas en el Seminario sobre reglas macrofiscales, instituciones e instrumentos presupuestarios plurianuales, organizado por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de Argentina.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES ESTATALES DIRECCION DE NORMAS Y REGISTRO, REPÚBLICA DEL PERÚ. (2014): "Sistema de Bienes Estatales, Compendio Normativo".

TER-MINASSIAN, T. (2010), Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper, BID.

TOLETINO, T. y PERASSI L. (2020): Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos.

TOMAR L., GUICHENEY W., ZIMANI T. (2016): Big Data in the Public Sector – Selected applications and lessons learned. Inter-American Development Bank.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UNSTATS) (2008), SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UNSTATS) (2000), International Family of Classifications: https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/4

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (2010), Reforming Budget Systems. A practical guide.

UÑA G., ALLEN R., BOTTON N. (2019): How to Design Financial Management Systems – A Modular Approach. International Monetary Fund

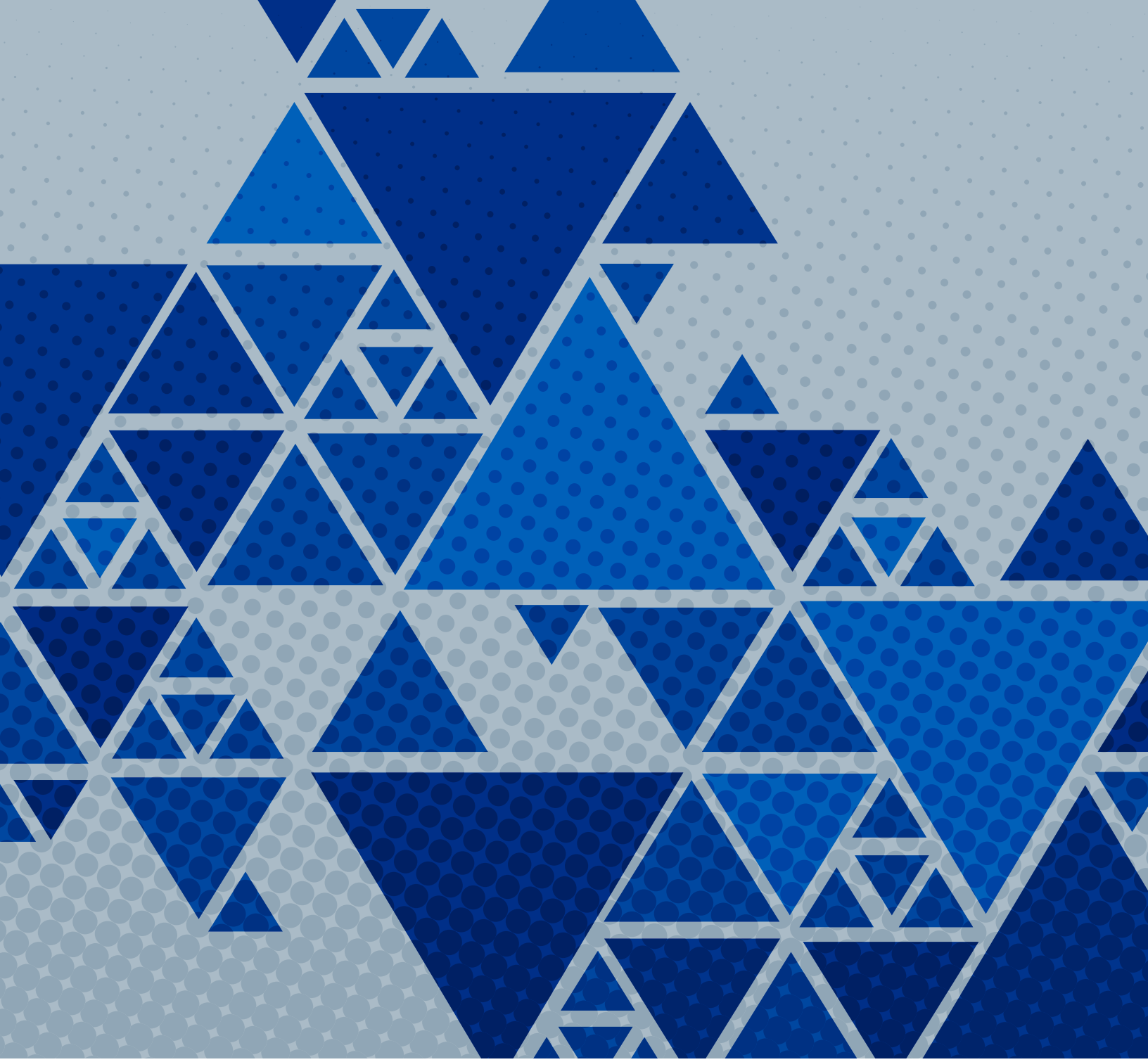
WEINSTOCK, L. (2021), Fiscal Policy: Economic Effects, CRS Report, Congressional Research Service.

WORLD BANK (1998): *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK (2013), Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks.

WORLD BANK (2011), Financial Management Information Systems. 25 years of experience on what works and what doesn't.

WORLD BANK (2014), Political Economy of Public Financial Management Reforms.



El emprendimiento es de todos
Minhacienda

El futuro es de todos
DNP
Departamento Nacional de Planeación

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DANE

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)