



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. <i>El SEESP en el contexto de las estadísticas macroeconómicas y el análisis macroeconómico</i>	307
1.3.2. <i>El Sector Público en el marco del SEESP</i>	307
1.3.3. <i>Principales usos y usuarios del SEESP</i>	308
1.3.4. <i>Información en el SEESP: Fuentes y características</i>	308
1.3.5. <i>El SEESP y la comparabilidad internacional</i>	309
2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEESP	309
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	309
2.1.1. <i>Elementos Normativos</i>	309
2.1.2. <i>Elementos Organizativos</i>	310
2.2. Elementos Técnicos	312
2.2.1. <i>Elementos Teórico – Conceptuales</i>	312
2.2.2. <i>Reglas contables</i>	316
2.2.3. <i>Marco central, extensiones y cuentas satélite</i>	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. <i>Metodología y Clasificaciones</i>	326
3.3.2. <i>Fuentes y Procesamiento de la información</i>	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 2008¹ (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 descrita 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 decisiones², 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 Macroeconómicas³ (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 internacionales⁴ 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.

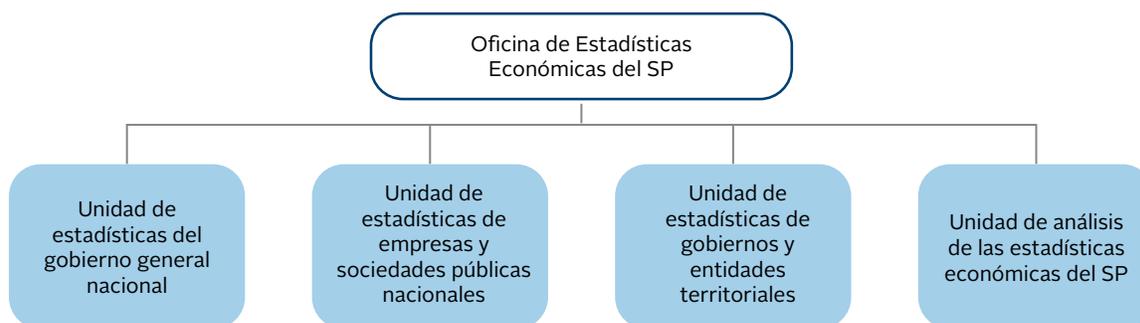
- Las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

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:

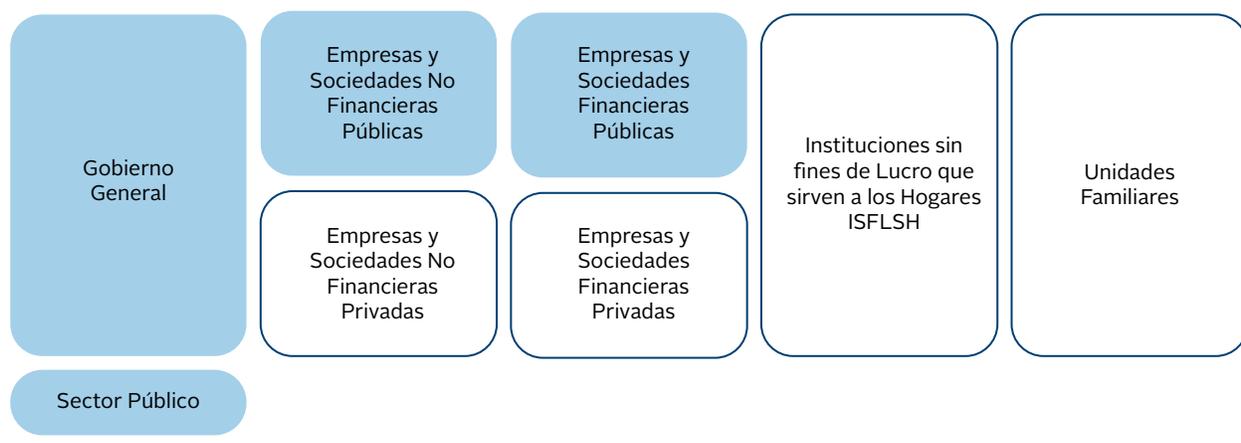
Figura 2. Sectores institucionales



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.

Cohherentemente, 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..

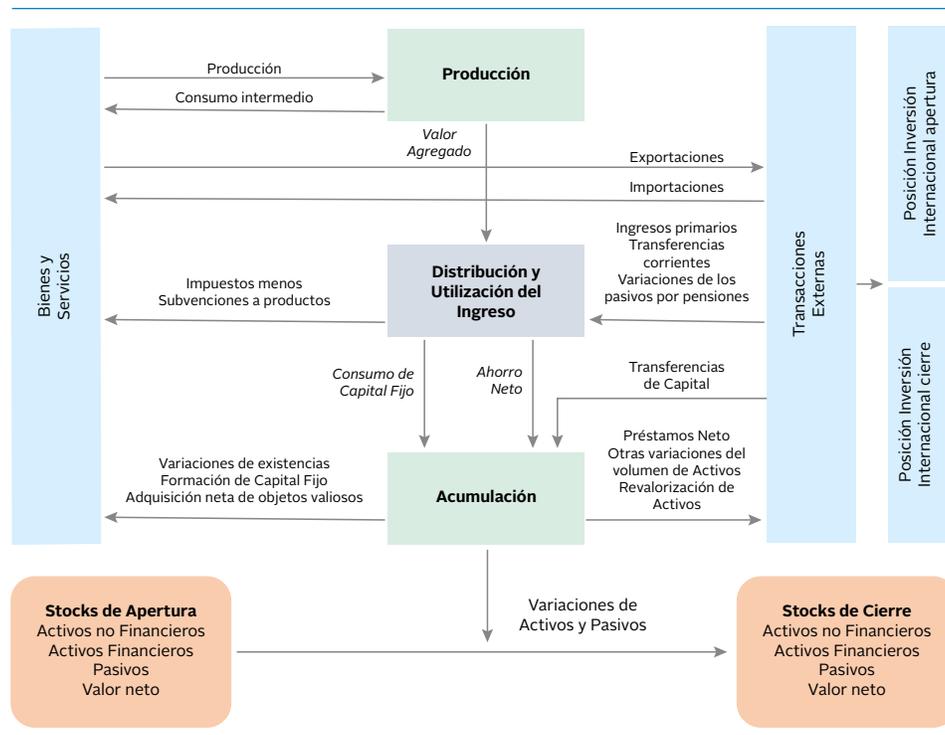
2.2.3.1. Las cuentas del marco central

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 (CIU)
- 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.

	Cuentas Corrientes
	Cuenta de producción
	Cuentas de distribución y utilización del ingreso
	Cuenta de distribución primaria del ingreso
	Cuenta de distribución secundaria del ingreso
Sistema de Cuentas Nacionales	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

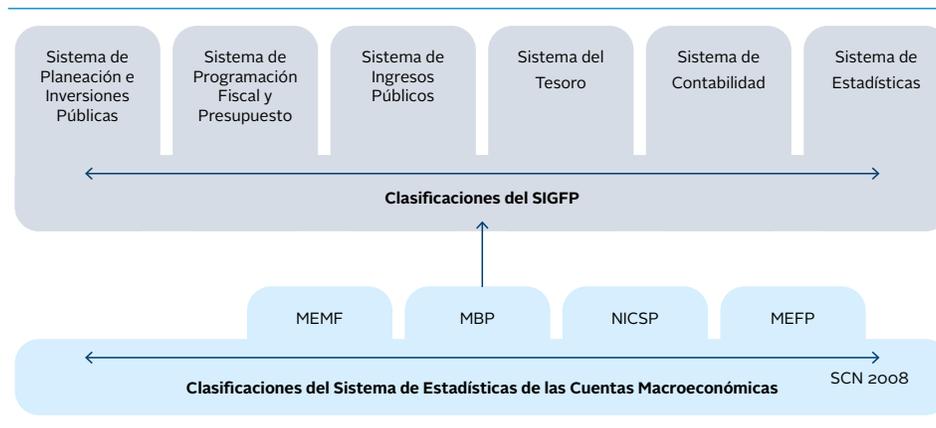
Los fundamentos conceptuales y metodológicos del SEESP y del SIGFP de por sí contribuyen a asegurar la confiabilidad de la información generada, por diversas vías:

- 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

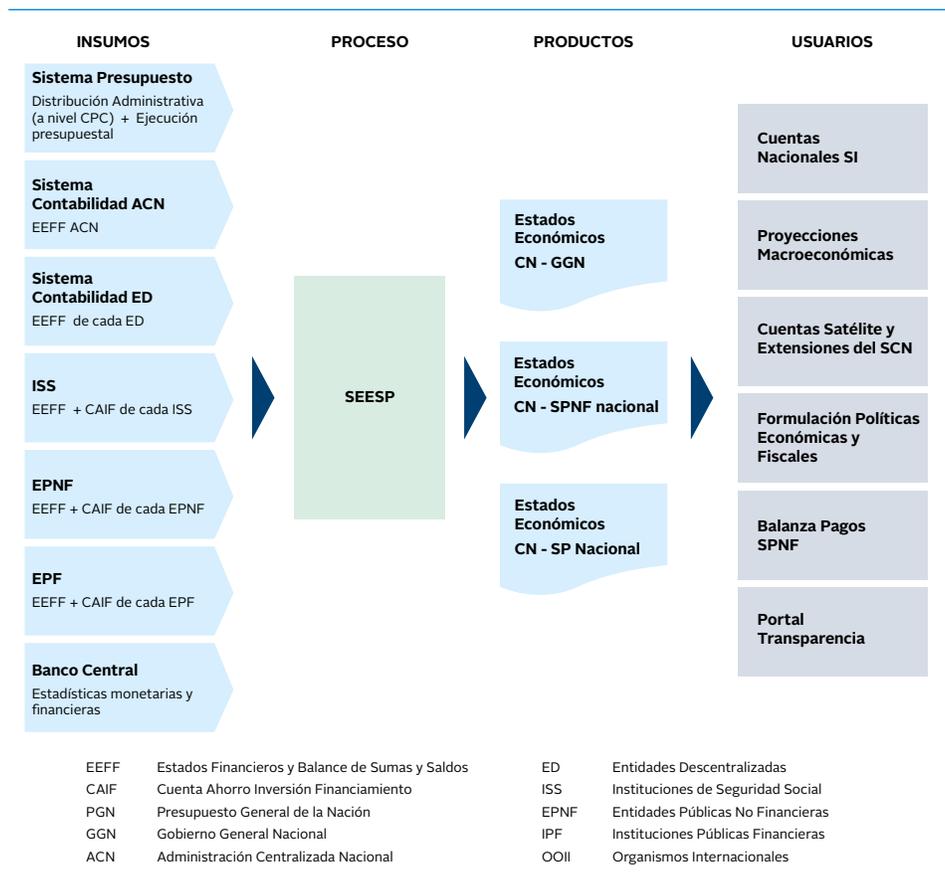


Fuente: Elaboración propia

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 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 continúa 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

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).

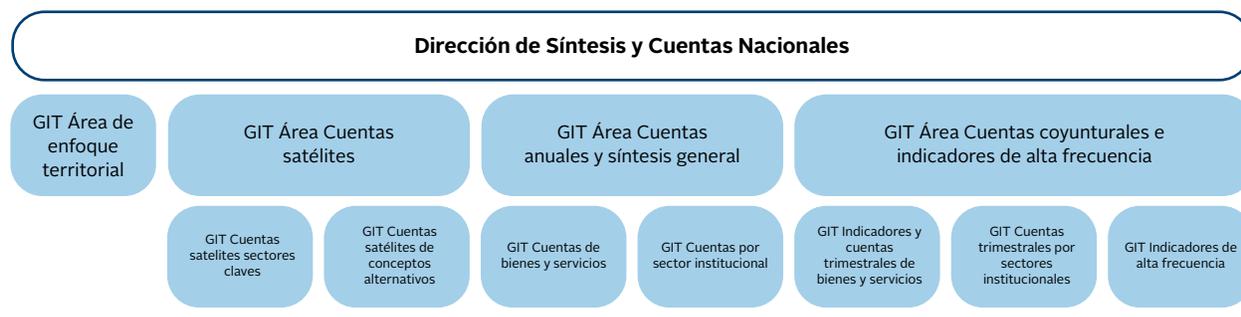
3.2. Organización Administrativa

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 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 (CI-IGFP) (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 pertinentes⁵ utilizándose las clasificaciones principales y complementarias que forman parte de este sistema: CPC, CIU, 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 el 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 son⁶:

- 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 controla 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 referencia⁷.

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 descrito 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 fuentes⁸:

- 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.

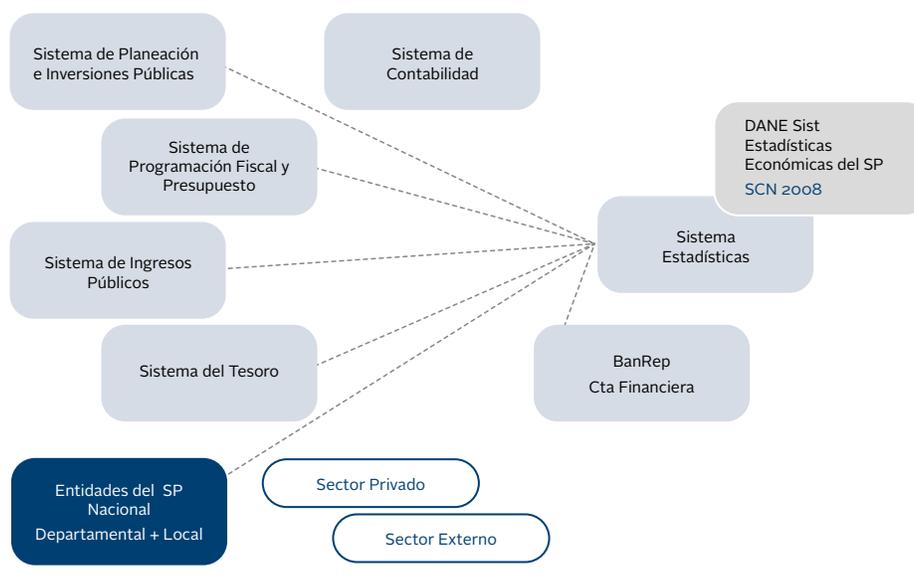
En todos estos casos, la información del SP, y del GG en particular, constituye una proporción significativa.

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 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 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. 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 (CIU) Rev. 4 adaptada para Colombia⁹

Se considera la CIU 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 Satélite¹⁰

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 se 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
<p>Compilación de información presupuestal analítica</p> <p>Incorporación al SEESP de la información presupuestal financiera y física analítica</p>	<p>Ejecución Presupuestal Financiera</p> <p>Ejecución Presupuestal Física</p> <p>Presupuesto aprobado actualizado</p> <p>Plan anual adquisiciones a nivel analítico CPC(?)</p>	<p>Ejecución Presupuestal del SP</p>
<p>Compilación de información contable analítica de las entidades del SP</p> <p>Incorporación del SEESP de información contable analítica de las entidades del SP</p>	<p>Balance de Sumas y Saldos</p> <p>Cuenta AIF ED Nacionales</p> <p>Cuenta AIF SPNF</p> <p>Cuenta AIF SPF</p> <p>Cuenta AIF ET</p> <p>Pagos de amortizaciones e intereses</p> <p>Financiamiento obtenido</p> <p>Medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías)</p> <p>Fuentes y aplicaciones financieras analítico</p> <p>Flujos del Tesoro analítico</p> <p>BR Información analítica de cuentas públicas</p> <p>Inventario de bienes</p>	<p>Información contable financiera del SP</p>
<p>Control de Integridad y Consistencia de la información recibida</p> <p>Análisis de integridad y consistencia de la información recibida, asegurándose su integridad, consistencia interna, coherencia presupuestal -contable y coherencia con información previa.</p>	<p>Ejecución Presupuestal del SP</p> <p>Información contable Financiera del SP</p> <p>Ajustes manuales información complementaria</p>	<p>Ejecución Presupuestal Ajustada</p> <p>Información Contable Financiera Ajustada</p>

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
<p>Generación de las Estadísticas Económicas preliminares del SP</p> <p>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.</p>	<p>Ejecución Presupuestal Ajustada</p> <p>Información Contable Financiera Ajustada</p>	<p>Cuenta preliminar de Producción del SP</p> <p>Cuentas preliminares de distribución y utilización del ingreso del SP</p> <p>Cuentas preliminares de acumulación del SP</p> <p>Cuenta preliminar de capital del SP</p> <p>Cuenta Financiera preliminar swl SP</p> <p>Cuenta preliminar de otras variaciones del volumen de activos del SP</p> <p>Cuenta preliminar de revalorización balances del SP</p> <p>Balances preliminares del SP</p> <p>Cuenta preliminar de Bienes y Servicios del SP</p> <p>Gastos del Gobierno por Finalidad</p> <p>Cuentas preliminares Ambientales del SP</p> <p>Cuentas preliminares Patrimoniales del SP</p> <p>Cuentas preliminares de Salud del SP</p>