

V

SISTEMA DE  
ESTADÍSTICAS

**Parte B**

**Subsistema de Estadísticas de las  
Finanzas Públicas (SEFP)**

# Tabla de contenido

VB

<b>1. ASPECTOS GENERALES DEL SEFP</b> .....	<b>412</b>
1.1. Definición .....	412
1.2. Objetivos .....	412
1.3. Relevancia del SEFP .....	413
1.3.1. <i>El SEFP y el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas.</i> .....	413
1.3.2. <i>Importancia de las EFP para el análisis y la transparencia fiscal.</i> . . . .	413
1.3.3. <i>Principales usos y usuarios del SEFP</i> .....	414
1.3.4. <i>Información en el SEFP: Fuentes y características</i> .....	414
1.3.5. <i>Las estadísticas de finanzas públicas y la comparabilidad internacional</i> .....	415
<b>2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEFP</b> .....	<b>415</b>
2.1. Elementos Normativos y Organizativos .....	415
2.1.1. <i>Elementos Normativos.</i> .....	415
2.1.2. <i>Elementos Organizativos</i> .....	416
2.2. Elementos Técnicos .....	418
2.2.1. <i>Elementos Teórico-Conceptuales</i> .....	418
2.2.2. <i>Reglas Contables</i> .....	421
2.2.3. <i>Marco analítico</i> .....	425
2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP .....	429
<b>3. LAS ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA</b> .....	<b>431</b>
3.1. Base Jurídica .....	432
3.2. Organización Administrativa .....	433
3.3. Principales Instrumentos que Administra .....	433
3.3.1. <i>Metodología</i> .....	433
3.3.2. <i>Fuentes de información</i> .....	437

3.3.3. <i>Procesamiento de la Información</i> . . . . .	439
3.4. <i>Productos Generados</i> . . . . .	440
3.5. <i>Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP.</i> . . . . .	441
<b>4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA.</b> . . . . .	<b>442</b>
4.1. <i>Fortalezas</i> . . . . .	442
4.1.1. <i>Profesionalidad</i> . . . . .	442
4.1.2. <i>Experiencia</i> . . . . .	443
4.1.3. <i>Proactividad: Avances y Progresos recientes</i> . . . . .	443
4.1.4. <i>Visión integradora</i> . . . . .	443
4.2. <i>Debilidades</i> . . . . .	443
4.2.1. <i>Debilidades relativas al Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas</i> . . . . .	444
4.2.2. <i>Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP</i> . . . . .	446
4.3. <i>Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas</i> . . . . .	448
4.3.1. <i>Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEFP</i> . . . . .	448
4.3.2. <i>Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP</i> . . . . .	451

# 1. ASPECTOS GENERALES DEL SEFP

---

## 1.1. Definición

El SEFP está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la producción de las estadísticas de finanzas públicas (EFP) de Colombia, de acuerdo con la metodología específica del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014<sup>1</sup>).

Dicho manual describe los principios para la recopilación y tratamiento de la información para elaborar las estadísticas fiscales, en el contexto de un marco analítico armonizado con las directrices de otros sistemas estadísticos macroeconómicos relevantes (Cuentas Nacionales, Balanza de Pagos, Estadísticas Monetarias y Financieras)<sup>2</sup>.

Dado que el ámbito de las EFP refiere a la política fiscal (nivel y composición de los gastos e ingresos y la acumulación resultante de activos y pasivos) del sector gobierno general (GG) y del sector público (SP) para alcanzar objetivos como la estabilización de la economía, la reasignación de recursos y la redistribución del ingreso, el marco de las EFP genera información analítica sobre el desempeño global y la posición financiera del GG o del SP mediante el uso de partidas de resultado (por ejemplo, el resultado operativo neto, el préstamo neto/ endeudamiento neto y la variación en el patrimonio neto), que se definen y miden en el marco de sistema amplio e integrado, tal como destaca el Manual<sup>3</sup>.

Debe destacarse que, aunque se denominen estadísticas fiscales, el SIGFP posibilita que la información generada por el SEFP sea de base contable (es decir, que surge de registros formales debidamente documentados y comprobables) con sus correspondientes estándares de calidad, siendo, por lo tanto, precisa, fehaciente, completa y oportuna y debidamente sustentada en los registros de las entidades del SP.

## 1.2. Objetivos

El principal objetivo del SEFP es brindar información integral adecuada para analizar y evaluar la política fiscal, en especial el desempeño del sector GG y del SP. Para ello, fundado en el marco conceptual del MEFP 2014, la finalidad del SEFP es la obtención de las EFP de manera sistemática, oportuna y con criterios de calidad, contribuyendo directamente al logro de otros meta-objetivos relacionados con la optimización de la GFP, a saber:

- Brindar información a los formuladores de política económica y analistas sobre las operaciones financieras y la posición financiera del gobierno.

---

1 FMI (2014)

2 FMI (2007)

3 FMI (2014)

- Analizar la liquidez y sostenibilidad de las finanzas del sector GG o del SP de una forma consistente y sistemática.
- Determinar los resultados económicos y financieros de las operaciones fiscales, mostrando la forma de financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

### 1.3. Relevancia del SEFP

#### 1.3.1. El SEFP y el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas

El Sistema de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas<sup>4</sup> (SECM), articulado como un macrosistema integrado, coherente y consistente, aplicable a cualquier economía, describe de manera integral y coherente todos los aspectos económicos, reales y financieros de la economía. Las EFP, junto a las Cuentas Nacionales, la Balanza de Pagos y la Posición de Inversión Internacional y las Estadísticas Monetarias y Financieras, son los sistemas que conforman ese macrosistema estadístico integrado.

El SEFP, fundado en el MEFP 2014, posibilita la generación de EFP consistentes con el marco conceptual del SECM, y con los restantes sistemas, permitiendo la determinación de variables y los flujos entre este importante sistema y los restantes. Por ejemplo: las EFP pueden ser un insumo significativo para la elaboración de las Cuentas Nacionales del SP, a la vez que la determinación del financiamiento con criterios consistentes permite apreciar y contrastar las relaciones con las estadísticas del Sector Bancario y Financiero (financiamiento interno) y con los resultados de la cuenta financiera de la Balanza de Pagos (financiamiento externo).

#### 1.3.2. Importancia de las EFP para el análisis y la transparencia fiscal

El marco de las EFP y -en particular- el SEFP permite la definición de indicadores fiscales sólidos y consistentes, de uso generalizado. Algunos se derivan directamente y otros requieren datos macroeconómicos adicionales. Los indicadores -obtenidos a partir de las transacciones, los otros flujos económicos, agregados, o las posiciones de saldos - pueden generarse para el sector GG, para el SP, o para los subsectores que les componen. Existen distintas categorías: Saldo Fiscal, Fiscales Macroeconómicos, de Financiamiento, Riqueza, que permiten analizar la gestión fiscal, su impacto y sostenibilidad.

En el apartado 2.2.3.3. se presentan los principales indicadores disponibles en el marco de las EFP, siendo uno de los indicadores fiscales más relevantes el “Préstamo neto/ Endeudamiento neto”, indicador básico del Resultado Fiscal medido “por encima de la línea” (diferencia entre ingresos y erogaciones<sup>5</sup>), que surge del Estado de Operaciones, y que también puede ser medido por “debajo de la línea”.

4 FMI (2007)

5 Gastos más inversión neta en activos no financieros.

La transparencia fiscal es una meta importante para todos los países, ya que, entre sus múltiples beneficios, destaca el de facilitar la identificación de eventuales riesgos fiscales, permitiendo la adopción de medidas de política fiscal oportunas y adecuadas frente a circunstancias variables, reduciendo el impacto de las eventuales crisis<sup>6</sup>. Además, favorece a la ciudadanía al brindar la información necesaria para una adecuada toma de decisiones y también para fiscalizar las medidas adoptadas.

La transparencia fiscal requiere la definición y el cumplimiento de normas claras, precisas y homogéneas, aplicables internacionalmente, para la compilación y presentación de los datos relativos a la GFP, que son recogidos por el SEFP, posibilitando así disponer de información de calidad.

### 1.3.3. Principales usos y usuarios del SEFP

De acuerdo con sus objetivos, el principal uso del SEFP es la elaboración consistente de la información de las EFP a efectos de determinar el impacto de la actividad del SP, en particular de la política fiscal en la economía, por lo que esta información es demandada por usuarios diversos para fines específicos:

- Usuarios internos, del propio Gobierno y del SP, además del Sistema de Programación Fiscal, usuario directo de la información:
  - compiladores de EFP, analistas fiscales y otros usuarios de datos fiscales, para la correcta compilación e interpretación de los datos.
  - compiladores y usuarios de cuentas nacionales y otras estadísticas macroeconómicas para quienes las EFP pueden ser un insumo.
- Investigadores, analistas, académicos, centros de estudio, empresas e inversores, para analizar el impacto de las políticas gubernamentales, realizar investigaciones y apoyar la toma de decisiones de producción, inversión, etc.
- Organismos y entidades Internacionales: investigación, comparación internacional, evaluación de condiciones de acceso a mercados financieros internacionales.
- Ciudadanía en general: fiscalización, rendición de cuentas, toma de decisiones.

### 1.3.4. Información en el SEFP: Fuentes y características

El SEFP compila información de los restantes sistemas del SIGFP, cuyas fuentes de información primaria son, en principio, los registros administrativos de las instituciones gubernamentales, así como la información contable de entidades, empresas y sociedades públicas de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) que conforman el SP en Colombia.<sup>7</sup>

6 FMI (2007), Manual de Transparencia Fiscal

7 Debido a factores temporales, el SIGFP, en esta primera etapa, solo alcanza – en cuanto a implementación – al Gobierno General Nacional. No obstante, los criterios que rigen al SEFP aplican a todas las entidades del SP

El SEFP brinda información fehaciente, documentada del SP, obtenida y procesada aplicando criterios y metodologías homogéneos y consistentes. Contar con información de calidad y oportuna del SP (aproximadamente un 30 % el PIB), supone optimizar la calidad de la totalidad de la información, con su consiguiente impacto en la toma de decisiones, en la formulación y evaluación de políticas y las proyecciones a mediano y largo plazo, lo que supone mejorar significativamente la calidad de la GFP en su conjunto.

La información generada por el SEFP en el marco del SIGFP se caracteriza por ser de base contable, tal como se mencionara previamente, siendo por lo tanto, fiable (representa de manera fiel, completa objetiva y verificable los fenómenos económicos y financieros que se representan); comprensible (se expone de manera clara y útil para los usuarios); oportuna (está disponible y actualizada en tiempo); y comparable (su base conceptual y metodológica posibilita las comparaciones entre diversos, entidades, niveles de gobierno y países).

### **1.3.5. Las estadísticas de finanzas públicas y la comparabilidad internacional**

El análisis fiscal evoluciona respondiendo a la creciente complejidad de formular y evaluar la política fiscal. Por su parte, la globalización incrementa la demanda de datos comparables internacionalmente, en tanto que las inquietudes en torno a la sostenibilidad de las políticas fiscales acrecientan la demanda de información sobre los balances del gobierno y, más ampliamente, del sector público. Asimismo, dada la demanda de datos macroeconómicos consistentes para todos los sectores, los conceptos y principios enunciados en el MEFP se han armonizado con los del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), constituyendo un sistema de información aplicable a nivel internacional.

## **2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SEFP**

---

En este apartado se resumen los aspectos fundamentales, desde el punto de vista normativo, organizativo y teórico – técnico, que debe contemplar un SEFP en el contexto de un sistema integrado de la GFP de las características que se plantean en este modelo conceptual.

### **2.1. Elementos Normativos y Organizativos**

#### **2.1.1. Elementos Normativos**

El marco legal que garantiza una adecuada GFP, y, en particular un adecuado funcionamiento del SEFP ha de contemplar varios niveles:

- Establecer el órgano central de las finanzas públicas nacionales acorde con la estructura administrativa vigente (Ministerio o Secretaría de Hacienda, por ejemplo) y sus funciones.

- Legislación de base que sustente el SEFP, sus objetivos, instrumentos, responsabilidades y atribuciones, en el marco de la GFP.
- Formalización -mediante el instrumento normativo correspondiente- de la estructura organizativa de la Oficina de Estadísticas de Finanzas Públicas (responsable de la elaboración y análisis de las estadísticas de finanzas públicas), sus objetivos, funciones básicas, naturaleza, dependencia jerárquica y las relaciones de coordinación con las distintas unidades organizativas que forman parte de la GFP, a nivel central, departamental y local.

Estos son los lineamientos generales de la normatividad que ha de sustentar el SEFP, debiendo formalizarse mediante el/los instrumento/s legal/es pertinentes, según las características específicas del país.

### 2.1.2. Elementos Organizativos

En este apartado se presentan los principales requerimientos que -en materia organizativa- han de considerarse para asegurar la operatividad del SEFP. En la mayoría de los países se cuenta con una oficina encargada de llevar las estadísticas de finanzas públicas (la denominación depende del contexto organizativo en que se encuentre) cuyas características se describen a continuación:

- Oficina de Estadísticas de Finanzas Públicas (OEFP)

#### 2.1.2.1. Objetivo

Es objetivo de la OEFP es dirigir el Sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas, con cobertura del Gobierno Central, Gobierno General, Sociedades Públicas Financieras, Sociedades Públicas no Financieras y Sector Público Consolidado de los diversos órdenes de gobierno. Para ello, debe coordinar la recopilación y ordenamiento de toda la información útil para el seguimiento sistemático de la coyuntura fiscal y para la toma de decisiones en la materia, su interpretación y análisis.

#### 2.1.2.2. Funciones principales

- Diseñar, implementar, mantener y operar el Sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas del Gobierno General y del Sector Público.
- Analizar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras elaboradas por el SIGFP, y toda aquella información que se utilice como fuente para elaborar las EFP y los informes de esta naturaleza que requiera el subsistema de programación fiscal.
- Realizar el proceso de consolidación del SP para la obtención de los estados consolidados de las EFP, analizar la información, determinar e interpretar los resultados.
- Participar, de manera coordinada con el subsistema de programación fiscal, en las negociaciones de acuerdos internacionales (bilaterales o multilaterales)

que incluyan información o proyecciones fiscales o comprometan metas de igual tipo.

- Atender todo tipo de misiones que requieran información fiscal para su análisis (Organismos Multilaterales, bancos de inversión, instituciones financieras internacionales) y actuar como ventanilla única de solicitud y suministro de la misma.
- Participar, en coordinación con el subsistema de programación fiscal, en la elaboración de las proyecciones fiscales de los informes que el Poder Ejecutivo deba presentar al Congreso Nacional de acuerdo con la legislación vigente.

### 2.1.2.3. Estructura Orgánica

#### Estructura Escalar

- Oficina de estadísticas de finanzas públicas
  - Unidad de estadísticas del gobierno general nacional
  - Unidad de estadísticas de las entidades de seguridad social
  - Unidad de estadísticas de sociedades públicas financieras y no financieras.
  - Unidad de estadísticas de gobiernos y entidades territoriales
  - Unidad de consolidación y análisis de las estadísticas de las finanzas públicas

**Figura 1.** Organigrama estructural de la Oficina de estadísticas de las finanzas públicas



### 2.1.2.4. Funciones específicas

Funciones Específicas de las Unidades de estadísticas mencionadas anteriormente de acuerdo con su ámbito de competencia.

- Recopilar, analizar, ordenar y procesar metodológicamente y en el marco de normas internacionales sobre el particular, la información correspondiente a los ingresos, gastos corrientes y de capital y financiamiento del gobierno general, de las sociedades públicas y de entidades territoriales.

- Estudiar el grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra información que se utilice como fuente para elaborar las EFP del sector/subsector de competencia, incluida la información del BR.
- Elaborar las EFP del sector/subsector de competencia, generando y analizando los estados e informes requeridos, determinando los resultados económicos y financieros y otros indicadores fiscales.
- Participar en la elaboración de los informes fiscales y de proyecciones fiscales sobre del sector/subsector de competencia, proveyendo la información necesaria..
- Evaluar la calidad de los estados e informes de las estadísticas fiscales que produzca. analizando su coherencia y consistencia con los hechos acaecidos.

Funciones Específicas de la Unidad de análisis y consolidación de las estadísticas de finanzas públicas:

- Asegurar la calidad de la información de base, coordinando con las restantes unidades el análisis del grado de calidad, consistencia y confiabilidad de las cifras producidas por el SIGFP y toda aquella otra que se utilice como insumo para elaborar las EFP del sector/subsector, procedente del SIGFP y de otras fuentes.
- Participar, en coordinación con el subsistema de programación fiscal, en el análisis de calidad de los estados, informes y proyecciones producidas por las restantes unidades de la oficina.
- Realizar la consolidación e interpretación de los estados del SP y los subsectores que lo componen, de acuerdo con la metodología internacional vigente<sup>8</sup>.
- Evaluar la calidad de los estados e informes de las estadísticas fiscales que produzca. analizando su coherencia y consistencia con los hechos acaecidos.

## 2.2. Elementos Técnicos

Seguidamente se presentan los principales conceptos y definiciones que articulan el marco teórico y las reglas de registro que sustentan al SEFP, en coherencia con el MEFP 2014, fuente de referencia para cualquier precisión y explicación adicional que se requiera.

### 2.2.1. Elementos Teórico-Conceptuales

El MEFP 2014 adopta -en general- las definiciones del SCN 2008, si bien, de acuerdo con sus objetivos, formula sus propios criterios de clasificación y presentación de la información y consolidación.

<sup>8</sup> FMI (2004 y 2008)

La alineación del SEFP con los principios del MEFP 2014 asegura su coherencia, ya que se fundamenta en la definición de conceptos y el conjunto de reglas contables que surge de dicho manual -y que ha de adaptarse a las características propias del entorno en que se aplican- que se resumen a continuación.

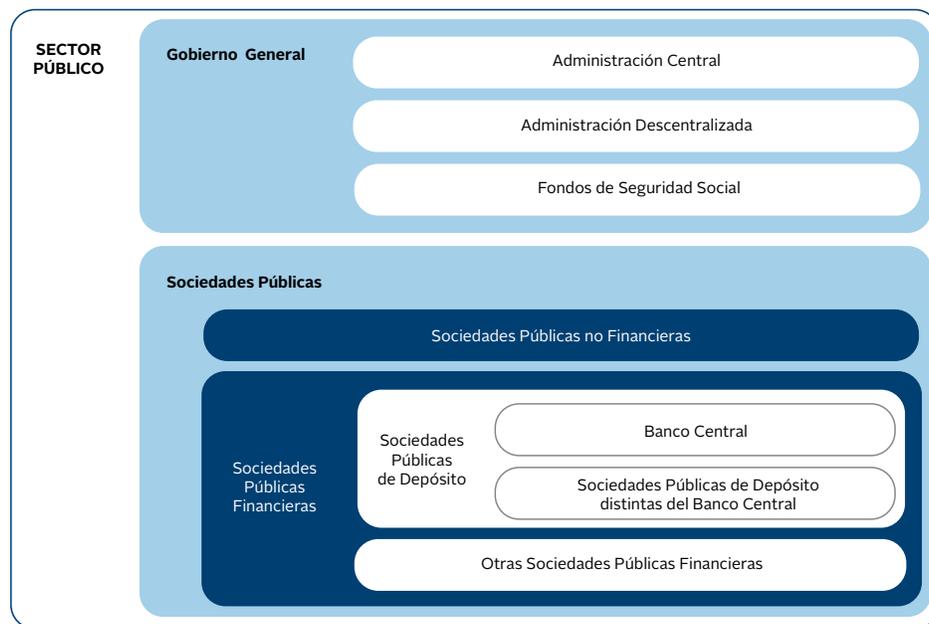
#### **2.2.1.1. Elementos institucionales**

Es importante destacar que, aunque las definiciones de unidades y sectores institucionales se corresponden con las señaladas en el SEESP, dado que el objetivo de las EFP refiere a la política fiscal y su impacto, en materia institucional, el SEFP alcanza específicamente al sector público (SP) y, en particular, al sector público no financiero (SPNF), integrado por aquellas entidades que intervienen más directamente en materia de la política fiscal.

Por ello, para el SEFP es de fundamental importancia la correcta delimitación y sectorización del SP y de las contrapartes en las diversas transacciones o eventos económicos en los que participa. En principio, el SP comprende todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades de gobierno residentes, es decir, todas las unidades del sector GG y las sociedades públicas residentes.

Es de resaltar que, los criterios de clasificación o sectorización son de índole económica, lo que permite identificar el tipo de unidad que interviene o es sujeto del evento y el sector al que pertenece, considerando su finalidad, objetivos, transacciones, grado de responsabilidad y autonomía, entre otros factores, pudiendo no corresponderse con criterios jurídicos, administrativos o presupuestales. Esta clasificación es aplicable a los diversos órdenes de gobierno, y puede adaptarse a las características y terminología de cada país, siempre que se respeten los criterios señalados.

Partiendo de los conceptos básicos más relevantes para delimitar correctamente a las entidades incluidas en las EFP, tal como se definen y describen en el MEFP 2014 (coherentes con el SCN 2008, tal como se desarrolla en el Capítulo I): se llega a la definición precisa del SP y sus subsectores, desde una perspectiva económica, indispensable para el correcto análisis fiscal. Gráficamente, de manera sintética y genérica, el SP se compone de:

**Figura 2. El Sector Público: principales componentes**

Fuente: Elaboración propia en base a SCN 2008, MEFP 2014

En este contexto, el SPNF se compone de dos tipos de unidades que conforman dos subsectores diferenciados:

**Sector Gobierno General:** comprende a las unidades institucionales residentes que desempeñan funciones de gobierno como actividad primordial, es decir: todas las unidades de gobierno y todas las unidades institucionales sin fines de lucro (ISFL) no de mercado controladas por unidades de gobierno, cuya función principal consiste en ejecutar las políticas públicas mediante la provisión de bienes y servicios, esencialmente no de mercado, y la redistribución del ingreso y la riqueza, financiando ambas actividades mayormente con gravámenes obligatorios sobre los otros sectores<sup>9</sup>. Estas unidades conforman el gobierno central, por un lado, y el resto de las unidades gubernamentales (UG) y los fondos de seguridad social.

**Sociedades Públicas no Financieras (SPnoF):** Son sociedades las entidades capaces de generar utilidades u otras ganancias financieras para sus propietarios, reconocidas por la ley como entidades jurídicas separadas de sus propietarios y creadas con el fin de dedicarse a la producción de mercado. Las sociedades no financieras son aquellas cuya actividad principal consiste en producir bienes de mercado o servicios no financieros. Todas las sociedades no financieras residentes controladas por unidades de GG o por otras sociedades públicas forman parte del subsector sociedades públicas no financieras.<sup>10</sup>

9 FMI (2014)

10 FMI (2014), Capítulo 2.

### 2.2.1.2. Flujos económicos

Los flujos son expresiones monetarias de acciones económicas y efectos de eventos que reflejan la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción de valor económico. Los Flujos se clasifican en Transacciones u Otros flujos económicos:

- **Transacciones:** Flujos económicos resultantes de la interacción entre UI por mutuo acuerdo, por aplicación de la ley, o bien una acción dentro de una UI que a efectos analíticos corresponde tratar como una transacción puesto que la unidad opera en dos roles diferentes. Las transacciones pueden ser:
  - Monetarias: aquellas en que una unidad institucional (UI) realiza un pago a (recibe un pago de), o incurre en un pasivo con (adquiere un activo de) otra UI, expresado en unidades monetarias
  - No Monetarias: entre dos partes (trueque, remuneración, pago o transferencias en especie), o bien transacciones internas o intra-unidad.
- **Otros flujos económicos:** variaciones en el volumen o el valor de los activos o pasivos que no son el resultado de transacciones. Por ejemplo, ganancias y pérdidas por tenencia, otras variaciones en el volumen de activos y pasivos.

### 2.2.1.3. Posiciones de saldos – Activos y Pasivos

Las posiciones de saldos miden el valor económico en un momento determinado, expresando las tenencias de activos y pasivos de una unidad y su patrimonio y se reflejan en el Balance. Dado que el marco de las EFP integra los flujos y las posiciones de saldos considerados, los flujos dan lugar a todas las variaciones en las posiciones de saldos.

La frontera de los Activos se delimita considerando a los *activos económicos*, es decir, aquellos recursos sobre los que se ejercen derechos de propiedad y de los cuales sus propietarios pueden obtener beneficios económicos. Los Pasivos se establecen cuando una unidad (el deudor) está obligada, en circunstancias específicas, a proveer fondos u otros recursos a otra unidad (el acreedor).

## 2.2.2. Reglas Contables

Las reglas contables para el registro de flujos y posiciones de saldos permiten garantizar la consistencia de los estados generados y su coherencia con las demás estadísticas macroeconómicas. Están, además, alineadas con las reglas con las que se lleva la contabilidad de entidades y empresas y son las mismas que las del SCN 2008, excepto -por razones analíticas – por la consolidación.

### 2.2.2.1. Base y Sistema contable

El SEFP, tal como las EFP, utiliza el sistema contable de registro por partida doble, registrándose por cada evento económico un movimiento de débito y uno de crédito, por igual valor. Además, por ser el SEFP parte de un sistema integrado, la información es de base contable, es decir que cada transacción se encuentra debidamente documentada, ingresada en tiempo y forma y procesada de manera fiable.

### 2.2.2.2. Momento de registro de los flujos

Los flujos han de registrarse en el momento en que el valor económico es creado, transformado, intercambiado, transferido o extinguido. Este momento se denomina devengado (devengo) y supone que las transacciones se registran cuando se traspasa la propiedad económica de bienes, de activos no financieros no producidos o los activos financieros y pasivos; cuando se presta el servicio; o cuando surgen los derechos asociados en el caso de transacciones distributivas.

### 2.2.2.3. Valoración

Por regla general del MEFP 2014, todos los flujos y las posiciones de saldos deben medirse a precios de mercado, es decir, los valores a los que los bienes, servicios, mano de obra o activos se intercambian o podrían intercambiarse por efectivo (dinero legal o depósitos transferibles).

La unidad de la moneda nacional es la que se considera para medir transacciones y posiciones de saldos. En los casos de transacciones y posiciones de saldos en moneda extranjera el SIGFP considera la conversión al tipo de cambio, el tipo de mercado (promedio, contado) vigente a la fecha de la transacción o del balance.

### 2.2.2.4. Registro neto de flujos y posiciones de saldos

Dependiendo de la categoría de flujos o posiciones de saldos y la naturaleza de las partidas, varía el valor analítico de los valores brutos y netos. En general el MEFP 2014 propone:

- **Registro neto:** en los casos de correcciones de transacciones erróneas, devoluciones de ingresos, recuperación de gastos, devoluciones de impuestos, variaciones de existencias, adquisiciones y disposiciones de activos financieros y pasivos, otros flujos económicos
- **Registro bruto:** en general, para los casos restantes.

### 2.2.2.5. Consolidación

Esta regla difiere respecto a lo que propone el SEESP<sup>11</sup> La utilidad analítica de las estadísticas consolidadas radica en que la consolidación elimina las distorsiones que ciertos mecanismos administrativos tienen sobre los agregados, considerando que el grupo consolidado actúa como si fuera una sola entidad. En la compilación de las EFP del GG o del SP se requieren dos tipos de consolidación:

- **Consolidación intrasectorial:** es la consolidación dentro de un determinado subsector para elaborar estadísticas consolidadas de ese subsector en particular
- **Consolidación intersectorial:** entre subsectores del SP, para elaborar estadísticas consolidadas de un grupo determinado de unidades del sector público (por ejemplo, la consolidación entre el gobierno central, los gobiernos

<sup>11</sup> Ver (Capítulo V, Subcapítulo A, 2.2.2.4).

estatales y los gobiernos locales, y entre el GG y las sociedades públicas no financieras).

En todos los casos, primero ha de efectuarse la consolidación intrasectorial y luego la intersectorial, siguiendo las indicaciones y lineamientos de los estándares internacionales del FMI<sup>12</sup>, que indican que las cuentas a consolidar -según el subsector al que pertenecen las entidades- son las que se reseñan continuación:

Entidades Gubernamentales:

- Donaciones (transferencias entre Unidades Gubernamentales)
- Transacciones en activos y pasivos financieros
- Ingresos y gastos por concepto de intereses
- Impuestos intergubernamentales
- Compras y ventas de bienes y servicios
- Adquisiciones y disposiciones de activos no financieros
- Tenencias de activos y pasivos financieros: consolidación del balance

Entidades del sector público no financiero.

- Transacciones de ingreso y gasto
- Dividendos y retiros de los ingresos de las cuasisociedades
- Subsidios
- Transferencias corrientes y de capital
- Ingresos y gastos de intereses
- Arriendo por cobrar y por pagar
- Compras y ventas de bienes y servicios
- Flujos y saldos de activos no financieros
- Flujos y saldos de activos financieros y pasivos
- Acciones y otras participaciones de capital
- Préstamos
- Valores distintos de acciones
- Otras cuentas por cobrar y por pagar

Si bien todos los flujos y saldos señalados deberían eliminarse, el propio FMI señala que es necesario proceder con un *criterio pragmático* basándose en dos aspectos: “la *utilidad* de los datos consolidados para el análisis y la formulación de políticas, y la *importancia relativa* de los distintos tipos de flujos y saldos”, y recomienda:<sup>13</sup>

<sup>12</sup> FMI (2004) y FMI (2008)

<sup>13</sup> FMI (2004)

En el proceso de consolidar el sector GG dar prioridad a tres posibles áreas de consolidación: transferencias entre unidades gubernamentales (UG), transacciones en activos y pasivos financieros; e ingresos y gastos por concepto de intereses. En cuanto a las partidas del balance (saldos), indica priorizar la identificación de los préstamos y los valores distintos de acciones que son objeto de consolidación. En lo referente a los impuestos intergubernamentales y las adquisiciones de bienes y servicios, solo cuando sean cuantiosos deberá hacerse un esfuerzo por identificarlos y consolidarlos.

Al consolidar el SPNF, la situación es más compleja, y se recomienda dar prioridad a:

Transacciones de ingreso y gasto:

- Dividendos por cobrar y por pagar y retiros de los ingresos de las cuasi sociedades
- Subsidios por cobrar y por pagar
- Transferencias corrientes y de capital por cobrar y por pagar
- Solo en caso de constar la existencia de cuantiosas transferencias corrientes y de capital intrasectoriales e intersectoriales corresponde su eliminación.

Activos y pasivos:

- Flujos y saldos de activos no financieros:
  - Si solo se compila (o utiliza) el agregado “adquisición neta de activos no financieros”, no es necesario consolidar estos flujos, ni tampoco los otros flujos económicos o los saldos de activos no financieros.
  - Sin embargo, se requiere consolidar intrasectorial e intersectorialmente si se compilan datos sobre las adquisiciones y disposiciones brutas por separado a fin de calcular la adquisición neta de activos no financieros (con o sin consumo de capital fijo).

En el caso de los flujos y saldos de activos financieros y pasivos, corresponde priorizar:

- Acciones y participaciones de capital.
- Préstamos.
- Valores distintos de acciones.

Hay numerosos aspectos a considerar en el proceso de consolidación, que varían según las características de cada país, que se detallan en los manuales y que han de tomarse de referencia para resolver las limitaciones que se detecten en cada caso.

#### **2.2.2.6. Casos de Tratamiento Específico**

El SEFP contempla aquellos casos para los que el MEFP 2014 brinda lineamientos puntuales para el tratamiento contable y registro de ajustes de valoración, aspectos relativos a la deuda y elementos transversales (arrendamientos, asociaciones público-privadas, seguros y sistemas de garantías estandarizadas, entre otros).

## 2.2.3. Marco analítico

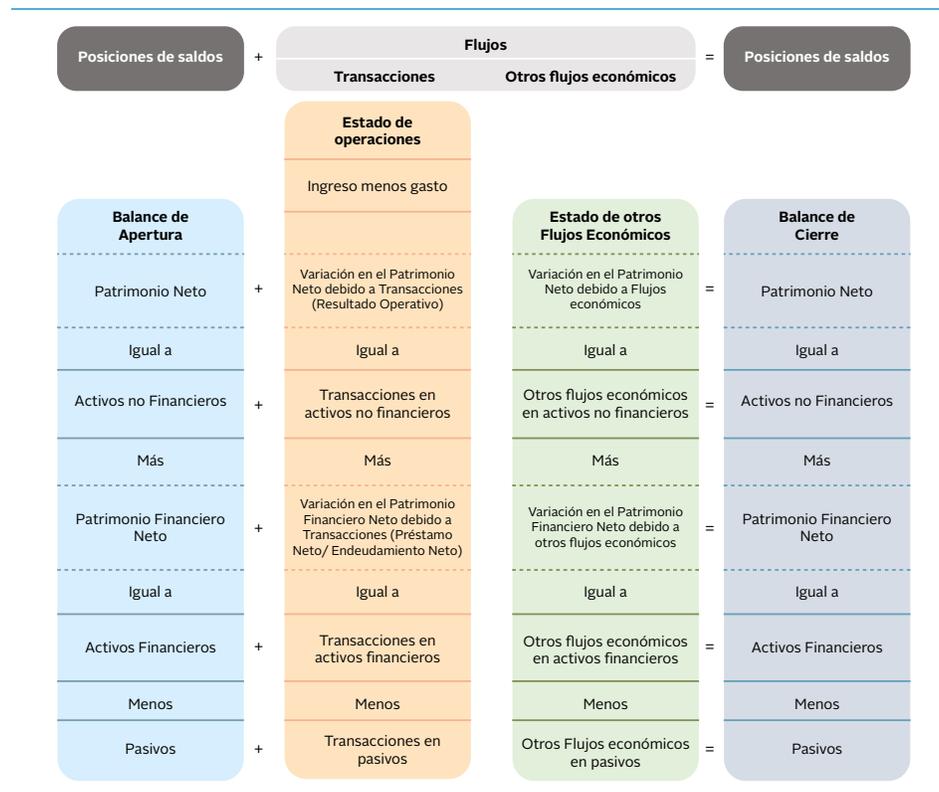
### 2.2.3.1. Objetivos

El marco de las EFP fue formulado para facilitar el análisis fiscal en un contexto macro-económico amplio. Es una herramienta cuantitativa que respalda el análisis fiscal, facilitando la identificación, medición, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas económicas y demás actividades del gobierno en la economía.

### 2.2.3.2. Estructura y Componentes del Marco

Se estructura como un conjunto de estados en base devengado relacionados entre sí que se complementan con un estado de flujo de efectivo, lo que permite determinar y analizar el comportamiento del gobierno, evaluando el impacto económico de su actividad, las derivaciones sobre la liquidez y la sostenibilidad de la política fiscal. Gráficamente se presenta el núcleo del marco analítico, y sus principales componentes.

Figura 3. SEFP Marco analítico



Fuente MEFP 2014

*Los principales componentes son Ingreso y Gasto, partidas de resultado de un importante valor analítico ya que permiten determinar el resultado operativo.*

**Ingreso:** todo incremento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Principales tipos: impuestos, contribuciones sociales, donaciones, y otros ingresos

**Gasto:** toda disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Principales tipos: remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales, y otros gastos. Además, el gasto puede clasificarse según las funciones del Gobierno (consistente con el SCN 2008).

**Activos:** complementando lo señalado en el apartado 2.2.1.3. los activos no financieros se subdividen en *activos producidos* (activos fijos, existencias y objetos de valor) y *activos no producidos* (tierras, recursos minerales y energéticos, otros activos de origen natural y activos intangibles no producidos). Los activos financieros comprenden los derechos financieros (derechos financieros (activos que brindan beneficios al acreedor como reserva de valor, intereses u otras rentas de la propiedad o ganancias por tenencia, por ejemplo: participaciones de capital y en fondos de inversión, instrumentos de deuda, derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados) y el oro mantenido por el banco central como activo de reserva.

**Deuda:** la Deuda bruta total, o “Deuda total” o “Pasivos de deuda totales” incluye a todos los pasivos que son instrumentos de deuda (derechos financieros que requieren que el deudor efectúe pagos de intereses y/o principal al acreedor en un futuro). Todos los pasivos incluidos en el balance de las EFP se consideran deuda, con la excepción de los pasivos en forma de *participaciones de capital y en fondos de inversión*, y los *derivados financieros y opciones de compra de acciones por parte de empleados*.

**Otros flujos económicos:** aquellos eventos económicos que afectan a las tenencias de activos y pasivos como, por ejemplo, las variaciones en los precios, las cancelaciones contables de deudas y las pérdidas catastróficas, entre otros.

### 2.2.3.3. Principales Indicadores

El marco analítico integra transacciones, otros flujos económicos y saldos de manera tal que permite calcular agregados y partidas de resultado como indicadores analíticos de las actividades del sector GG y del SP que se utilizan en el análisis fiscal.

En la Anexo 1 se presentan los indicadores fiscales básicos para analizar las finanzas públicas indicados en el MEFP 2014, consignándose en la Tabla 1.1. aquellos que pueden derivarse directamente de las EFP, y en la Tabla 1.2. aquellos indicadores fiscales desarrollados empleando las EFP con datos adicionales.

### 2.2.3.4. Clasificaciones básicas del SEFP

Las clasificaciones básicas (acordes con criterios del MEFP 2014 tanto en su categorización como en sus definiciones) son instrumentos que permiten la organización y adecuado tratamiento de las unidades, sectores, flujos y stocks a fin de obtener las salidas de información necesarias para el cumplimiento de los objetivos de SEFP.

---

 Clasificación Económica Institucional
 

---

 Clasificación del Ingreso
 

---

 Clasificación del Gasto
 

---

 Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos
 

---

 Clasificaciones de la contraparte de las transacciones y posiciones de saldos de activos financieros y pasivos por sector institucional
 

---

 Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda
 

---

 Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos
 

---

### 2.2.3.5. Estados Básicos del SEFP

Los estados básicos del SEFP son aquellos reportes, informes o salidas que exponen la información de manera significativa, presentándola de modo tal que facilite su comprensión y análisis, respetando los principios y objetivos del SEFP, en este caso son en definitiva, los productos del SEFP que son a la vez, insumos del Sistema de Programación Fiscal.

**Figura 4. Productos del SEFP**



Fuente: Elaboración propia sobre MFMP e información de DGPM

**Estado de operaciones:** presenta transacciones de ingreso y gasto, inversión neta en activos no financieros, adquisición neta de activos financieros (adquisición menos disposiciones) e incremento neto de pasivos, permitiendo obtener importantes partidas de resultado como:

+	Ingresos	<i>Incrementos patrimoniales por transacciones</i>
-	Gastos	<i>Disminuciones patrimoniales por transacciones</i>
=	<b>Resultado operativo</b>	
-	Inversión neta en activos no financieros	<i>Activos fijos, menos el consumo de capital fijo, más la variación en existencias, más la adquisición neta (adquisiciones menos disposiciones) de objetos de valor y activos no producidos</i>
=	<b>Préstamo neto/ Endeudamiento neto</b>	

Además de estas partidas, en el apartado 2.3.4. se presentarán otros indicadores que pueden obtenerse a partir de esta información.

**Estado de fuentes y usos del efectivo:** este estado se compila en base caja, recogiendo solo aquellas transacciones por las que se recibe o se realizan pagos en efectivo. Facilita la determinación de la liquidez del Gobierno o SP, y presenta la totalidad de efectivo generado por o empleado en actividades operativas corrientes, transacciones en activos no financieros y transacciones en activos financieros y pasivos distintos del Dinero legal y depósitos.

**Estado de otros flujos económicos:** expone las variaciones en activos, pasivos y patrimonio neto que no son consecuencia de transacciones, pudiendo ser variaciones en el valor o en el volumen. La partida de resultado “variación del patrimonio neto debido a otros flujos económicos” se define como la suma de la variación en el patrimonio neto debido a ganancias o pérdidas por tenencia, o a otras variaciones en el volumen de los activos.

**Balance:** incluye los valores de las posiciones de saldos de activos y pasivos de una UI (o de un grupo de UI) en un momento determinado, mostrando las posiciones de saldos al inicio y al final de un periodo. La principal partida de resultado del balance es el patrimonio neto, que representa el valor total de los activos menos el valor total de los pasivos de una UI o de un grupo de UI.

**Estado del total de variaciones del patrimonio neto:** combina los resultados del Estado de Operaciones -transacciones de ingresos y gastos- con el Estado de Otros Flujos Económicos, explicando los distintos factores que han dado origen a la variación del patrimonio neto en un período dado.

**Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de la seguridad social futuras:** este estado expone los pasivos contingentes explícitos y ciertos pasivos contingentes implícitos, brindando información -detalles sobre la naturaleza y composición- sobre eventuales contingencias generadoras de riesgos fiscales. Las posiciones de saldos de los pasivos contingentes se registran como una partida informativa del balance

**Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento:** además de los estados que conforman el Marco Analítico del MEFP 2014, el SEFP incluye como estado básico la Cuenta de

Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF). Este estado se desarrolla en el Apéndice de este Capítulo y puede generarse según el tipo de unidad y sector:

- CAIF para entidades del Gobierno General
- CAIF para entidades de Seguridad Social
- CAIF para empresas y sociedades públicas no financieras

Todos estos estados (y, en consecuencia, todos los resultados e indicadores) pueden obtenerse (para una unidad o por grupos o sectores) al mayor nivel de desagregación según las clasificaciones existentes y vincularse con las restantes clasificaciones contables o presupuestales pertinentes.

### 2.2.3.6. Análisis de confiabilidad de los estados producidos

Los fundamentos conceptuales y metodológicos del SEFP y del SIGFP aseguran la confiabilidad de la información generada.

Por un lado, la partida doble asegura la consistencia de los registros intra- UI o SI. La concepción de las cuentas y los saldos contables garantiza la coherencia, ya que -por ejemplo- el resultado financiero ha de ser consistente, ya sea que se determine “por encima” o “por debajo la línea”.

Debido a la lógica y consistencia del modelo, el Resultado Financiero “por encima de la línea” (considerando ingresos y gastos corrientes y de capital) es equivalente a la variación de activos financieros y pasivos (“bajo la línea”) que explican el financiamiento (o la aplicación) de dicho resultado. Esto, además se contrasta con las estadísticas monetarias y bancarias, a través del BR, asegurando la coherencia y consistencia de la información.

Cabe aclarar que la expresión que refiere a “la línea”, en su origen, refiere a la delimitación de los flujos directamente relacionados con la ejecución de la política fiscal (ingresos y gastos corrientes y de capital “sobre la línea”), en tanto que “bajo la línea” se incluyen aquellos conceptos que muestran el impacto financiero (variaciones de activos financieros y pasivos) de la financiación de esos objetivos de política (aplicación de superávits, o financiación de déficits).

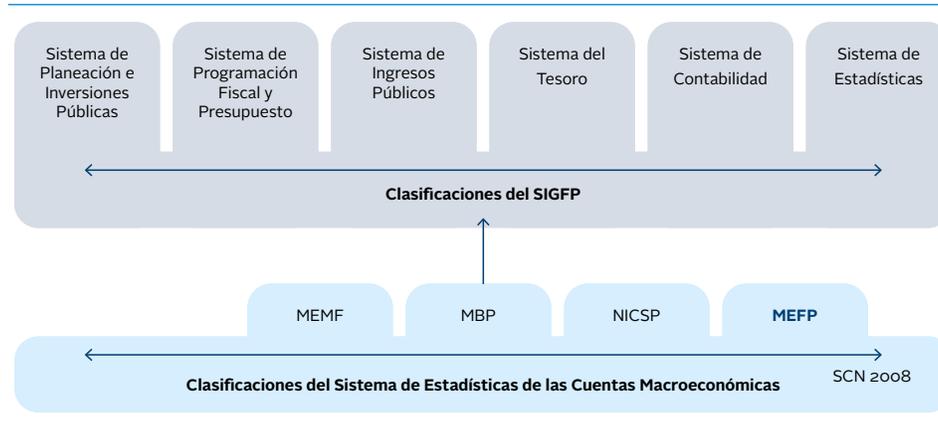
Asimismo, existen aspectos que el propio sistema contribuye a analizar en profundidad, por ejemplo, aquellos derivados de los registros contables, o de mecanismos administrativos, o desfases propios de la gestión, que hacen que el registro de las transacciones no se realice simultáneamente por ambas partes involucradas (anticipos, transferencias, etc.). En estos casos, el SIGFP, aporta información complementaria, analítica y fehaciente que posibilita analizar su fiabilidad y consistencia.

## 2.3. Relaciones Funcionales Tipos con los Otros Sistemas de la GFP

La integración entre el SEFP y el resto de los sistemas que hacen parte de la GFP supone la necesaria armonización normativa (clasificaciones económicas y reglas contables) de

los sistemas de la GFP en armonía y coherencia con los estándares internacionales que rigen el Sistema Estadístico de Cuentas Macroeconómicas.

**Figura 5. Integración Normativa del SEFP con los restantes sistemas de la GFP**



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, la normativa, clasificaciones, reglas contables del SIGFP armonizadas con el MEFP 2014, el SCN 2008 y con los demás componentes del Sistema de estadísticas de las Cuentas macroeconómicas como el Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP)<sup>14</sup>, Manual de Estadísticas monetarias y financieras (MEMF)<sup>15</sup>, y otros estándares conexos, aseguran la generación de información realmente útil para la GFP. La armonización normativa es el pilar imprescindible para que el SIGFP funcione como un sistema integrado, cumpliendo con sus objetivos esenciales.

El tratamiento coherente de los datos ingresados al SIGFP permite que todos los sistemas trabajen con criterios homogéneos, estando la información disponible para la generación de las salidas propias de cada sistema.

El SEFP es básicamente usuario de la información SIGFP, nutriéndose principalmente de información del Sistema de Contabilidad, que provee información contable del SP. También son proveedores importantes: Sistema de presupuesto (información presupuestal: ejecución del PGN), y Sistema de Tesoro (que incluye Crédito Público: información activos financieros y pasivos).

La figura 6 presenta esquemática y simplificada la integración del SEFP en el contexto del SIGFP. La información de las entidades del GGN llega a través de los sistemas del SIGFP, en tanto que, en esta etapa de desarrollo del modelo conceptual se continuará recibiendo información de entidades del SP que aún no forman parte del SIGFP, tal como se expresa en el Capítulo I.

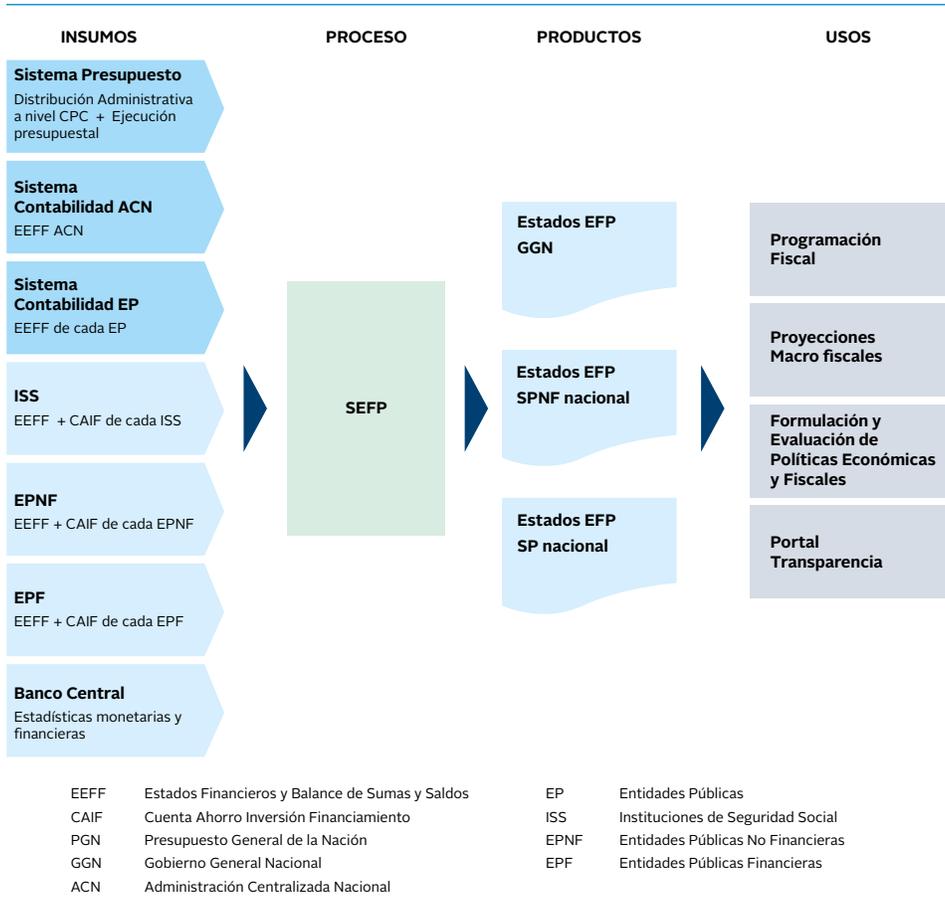
La siguiente figura presenta de manera esquemática la integración funcional del SEFP, que, básicamente, se nutre de información del SIGFP para generar salidas de in-

<sup>14</sup> FMI (2009)

<sup>15</sup> FMI (2001)

formación que constituyen insumos estratégicos para la toma de decisiones en materia de política fiscal y macroeconómica.

**Figura 6. Integración Funcional del SEFP con los restantes sistemas de la GFP**



Fuente: Elaboración propia

### 3. LAS ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

En este apartado se reseña brevemente la situación actual en materia de generación de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) en Colombia.

A pesar de la sustancial importancia de las EFP para la GFP, actualmente no existe un sistema formal, integrado a los restantes sistemas de la GFP que se dedique a la generación de las EFP, sino que la entidad responsable, la Subdirección de Política Fiscal (SPF) de la DGPM, se ha dedicado a la elaboración de las mismas compilando e inte-

grando datos contables, financieros y presupuestales de diversas fuentes, elaborados con criterios dispares, de base relativamente fiable.

Según se expresa en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MFMP 2021), a la fecha de su publicación, el seguimiento y evaluación de las finanzas públicas en Colombia se basa en los conceptos y en el marco analítico del MEFP de 1986 con algunas modificaciones metodológicas -entre ellas la utilización de la base “caja modificada” establecidas en 2000 a raíz de un acuerdo realizado con el FMI. Para esta metodología se emplea una muestra de entidades que ha sido modificada en varias oportunidades, según decisiones del CONFIS, en función de las necesidades identificadas para el seguimiento de la política fiscal. A las EFP generadas con esta metodología se las denomina “estadísticas oficiales”.

Además, se han establecido lineamientos para la adaptación del MEFP 2014 en Colombia. Desde hace unos años se genera información de EFP con esta metodología a modo de ejercicio, que se publica con estas características. Esta convergencia supone cambios importantes en varios aspectos: sectorización y cobertura del sector Gobierno General; base de registro de las operaciones; el marco analítico de referencia y su estructura de presentación; las unidades de análisis; las fuentes de información y los criterios de valoración.

En razón del alcance del Modelo Conceptual que se presenta, se toman como referencia dos documentos metodológicos elaborados por la DGPM: el “Manual de Contabilidad Fiscal”, para las EFP en base MEFP 1986, y el documento en construcción “Operación Estadística Estadísticas Fiscales en base Devengo (OE EFBD) y, aunque el análisis se centra en los avances registrados hasta la fecha en la migración y el proceso para la compilación de las EFP con base en el MEFP 2014, se comentan algunos aspectos de la generación de las EFP base MEFP 1986.

### 3.1. Base Jurídica

Puede considerarse al SEFP como un sistema estrechamente vinculado y proveedor de información al Sistema de Programación Fiscal, cuya base normativa se encuentra en la Constitución Política de Colombia (art. 334 reglamentado por el acto legislativo 003 de 2011) y se complementa con las leyes 358 de 1997, 617 del 2000, 819 de 2003 y 1473 de 2011, que constituyen el marco jurídico para ejercer el control de las finanzas públicas. Más específicamente, compete al Ministerio de Hacienda prescribir condiciones conceptuales y metodológicas para la elaboración de las Estadísticas de Finanzas Públicas. En el decreto 848 del 2019, artículo 13b, se establece que, entre otras funciones, corresponde a la Subdirección de Política Fiscal (SPF) de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) “Realizar la evaluación y el seguimiento de todos los sectores de las estadísticas fiscales -Sector Público Consolidado, Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero, Gobierno General, Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado”.

No obstante, como consecuencia de la carencia de una visión integral de la GFP y la ausencia de un marco regulatorio único, la pluralidad y disparidad de criterios meto-

dológicos empleados por las entidades involucradas en la generación de información fiscal y financiera, han conllevado a la creación -Decreto 574 de 2012- de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP), con el objetivo de armonizar los distintos procesos de generación de EFP con base en estándares internacionales vigentes. En 2021, en virtud del CONPES 4008, y mediante Decreto 224, se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) como órgano de orientación superior en materia de información para la GFP, entendida como el conjunto de normas, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Estado, para asegurar y usar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos públicos. El comité técnico de la CIEFP pasó a ser el subcomité de EFP de la nueva Comisión.

### 3.2. Organización Administrativa

Como se mencionó, la SPF de la DGPM, dependiente del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es la entidad a cargo de la compilación y elaboración de las EFP, además de otras funciones relacionadas con la formulación, seguimiento y evaluación de la política fiscal, para garantizar su sostenibilidad.

En el ámbito de la SPF no existe una organización formal cuya finalidad exclusiva sea la generación de las EFP, sino que la labor se realiza por grupos de trabajo que se dedican:

- Uno, a la generación de las “estadísticas oficiales” EFP MEFP 1986, en base caja modificada (integrado por personal de planta)
- Otro, conformado por contratistas, dedicado a la elaboración de EFP con base en los lineamientos del MEFP 2014, en base devengo, a partir del cual se realiza el reporte del Cuestionario Anual de las EFP (CAEFP).

Dichos grupos de trabajo no cuentan con una estructura formal, y en muchos casos el personal tiene otras funciones, además de la generación de las EFP.

La labor de la SPF, principalmente en relación a las estadísticas de base caja modificada, para la generación de EFP MEFP 1986 se complementa con el Banco de la República (BR) que, partir de datos del Sector Bancario y Financiero, se encarga de la generación de la información correspondiente a la Cuenta Financiera, complementando y asegurando así la consistencia de la información del Sector Público.

### 3.3. Principales Instrumentos que Administra

#### 3.3.1. Metodología

Tal como se comentó previamente, actualmente se trabaja en dos líneas metodológicas:

- **MEFP 1986**, en base caja modificada: se ha venido utilizando para la elaboración de las denominadas *Estadísticas oficiales*. Esta línea de trabajo persiste

hasta la convergencia a las EFP base MEFP 2014, tal como se explica en el MFMP 2021. apéndice 1. A1.3.

- **MEFP 2014**, en base devengo: la OE EFBD contempla esta base metodológica y criterios de clasificación, que se está desarrollando desde hace años.

Puede señalarse que las denominadas “estadísticas oficiales”, basada en la metodología MEFP 1986 presentan las siguientes características<sup>16</sup>:

- Sectorización y cobertura del Gobierno General

Cobertura: transacciones realizadas por cualquier unidad que cumpla una función de gobierno.

Se trabaja por Muestreo

Sectorización (*terminología literal DGPM*):

Gobierno Central*	Gobierno Nacional Central
	Resto del nivel central
Regionales y Locales	Administraciones Centrales
	Resto Regionales y Locales
Seguridad Social	Salud
	Pensión

\* *Gobierno General Nacional*

- Marco analítico y presentación de la información

Sistemas de cuentas separados, sin una conciliación de saldos y flujos, que comprenden:

- balance fiscal (información de flujos con base en datos de presupuesto y caja);
- deuda pública (saldos provenientes de diferentes fuentes); y
- fuentes y usos del financiamiento (flujos de caja y algunos saldos).
- Conceptos de ingresos, gastos y financiamiento no están armonizados. Desagregación no homogénea con demás sistemas de cuentas macroeconómicas.

- Base de registro

Caja modificada: los ingresos son reconocidos con base caja, pero los gastos son reconocidos en el momento en el que se constituye la obligación presupuestal. Adicionalmente, en el gasto se incluyen ajustes de causación por los recursos no ejecutados administrados por fiducias públicas. Finalmente, en GNC se incluyen los intereses causados por concepto de las indexaciones ciertos títulos

<sup>16</sup> Unidad de análisis y cobertura MFMP 2021

Operaciones y/o entidades que conforman la muestra establecida por el CONFIS para el seguimiento fiscal con base en la sectorización y cobertura definidas. En particular, el Gobierno Nacional Central incluye operaciones de la administración central y recursos de la nación ejecutados por establecimientos públicos del nivel nacional. Los demás sectores están compuestos por una muestra de entidades.

- Fuentes de información

Entidades Territoriales: Ejecuciones presupuestales de las entidades

Gobierno Nacional: además, información de operaciones de tesorería, de crédito público y del recaudo tributario reportado por las entidades financieras.

- Valoración de los saldos

Valor facial: monto que el Gobierno está obligado a pagar al vencimiento de la deuda

Las entidades de la muestra envían su información en archivos planos, planillas de Excel que son procesadas en el ámbito de la DGPM. Sin embargo, las características de la información de base disponible, dificultan la obtención de las estadísticas de manera automática, debiendo desarrollarse importantes tareas de validación y ajustes, para procurar la integridad y fiabilidad de las salidas e informes. La información de base responde a criterios dispares metodológicos. Esto redundará en un considerable esfuerzo para asegurar su integridad y lograr su armonización por parte de los grupos de trabajo de SPF.

El equipo de trabajo que se dedica a estas tareas trabaja en forma paralela al que se dedica a la generación de las EFP base MEFP 2014 en el proceso de convergencia.

Esta convergencia constituye un paso muy significativo, y para poder concretarlo se ha realizado, en el marco de la CIEFP, una importante labor a fin de superar las limitaciones existentes en materia de información. La falta de integración en los sistemas de la GFP, la disparidad de criterios, muchos de ellos no alineados con estándares internacionales, han determinado la necesidad de desarrollar metodologías e instrumentos orientados a superar dichas limitaciones. Entre ellos destacan<sup>17</sup>:

- Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas v.1 a v.4
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas – MEFP 2014 y su aplicación para Colombia en el Sistema de Seguridad Social – v.1 y v.2
- Nomenclatura y Clasificaciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 Adaptado para Colombia
- Clasificación de las Funciones de Gobierno adaptada para Colombia

17 [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_comisinintersectorialdeestadisticasdefinanzaspublicas/adopcinesndaresinternacionales/documentosdeadopcion](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_comisinintersectorialdeestadisticasdefinanzaspublicas/adopcinesndaresinternacionales/documentosdeadopcion)

- Modelo de Consolidación para la generación de Estadísticas de Finanzas Públicas
- Proceso de homologación de la información contable para la generación de Estadísticas de Finanzas Públicas
- Documento técnico Mesa de Gasto por Finalidad
- Tablas de Homologación, entre ellas:
  - Tabla de homologación NICSP 2018 V2
  - Tabla Única de Homologación CGC 2007 V.5

La hoja de ruta de convergencia<sup>18</sup> a las mejores prácticas internacionales de EFP contempla la realización de ajustes al marco analítico usado por el Gobierno para la política fiscal (modificación de la sectorización institucional de las EFP del SP para el análisis de política fiscal, la inclusión de varios conjuntos de pasivos no explícitos en el análisis de sostenibilidad y riesgos fiscales, tratamiento estadístico de ciertas transacciones realizadas por el Gobierno), así como continuar con el proceso de convergencia a los principios establecidos en el MEFP 2014.

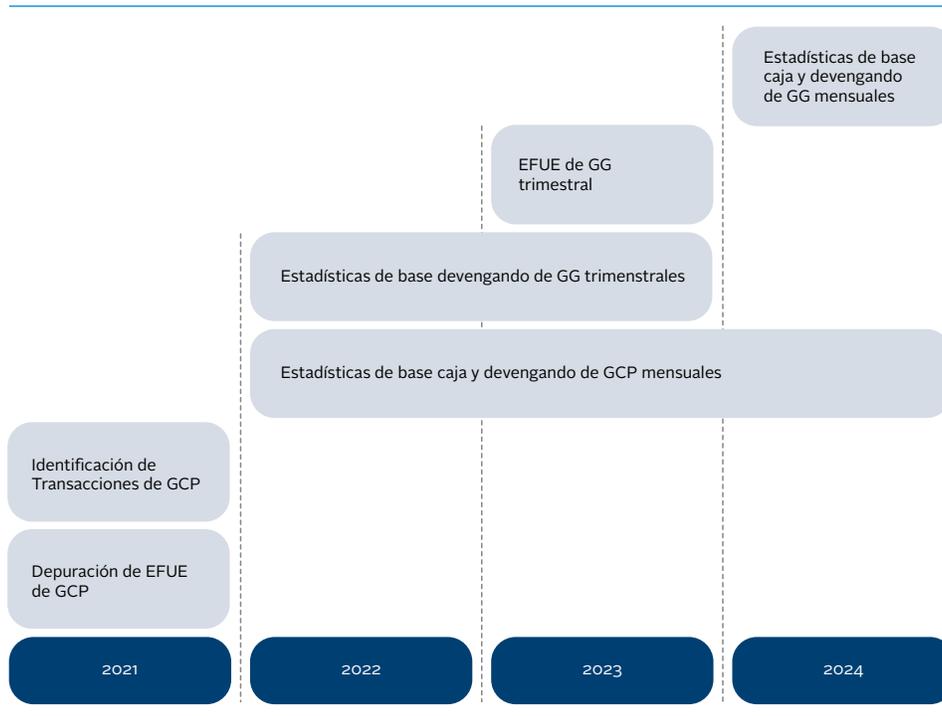
- terminar de depurar el Estado de Fuentes y Usos del Efectivo para presentarlo con una periodicidad mensual;
- identificar las transacciones en base devengado para el Gobierno Central Presupuestario (GCP)
- producir cifras de base devengado del GG con periodicidad trimestral;
- completar la identificación de transacciones y la generación del EFUE para todos los subsectores de GG;
- producir cifras de base caja y devengado para GG con periodicidad mensual.

A continuación se reproduce la hoja de ruta prevista

---

18 Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021

**Figura 7.** Hoja de ruta del proceso de convergencia de las EFP a los principios establecidos en el MEFP 2014



Fuente: MFMP 2021, Tabla 8o – DGPM, MHCP

### 3.3.2. Fuentes de información

Las principales Fuentes de Información para la generación de las EFP base MEFP 2014, que se toma como referente para el SEFP, son los registros administrativos, siendo el insumo fundamental:

Estados financieros que las ECP del SP que reportan a la CGN, y:

- Notas a los estados financieros
- Detalle de operaciones recíprocas.
- Recaudo de impuestos de la DIAN.
- Recaudo de impuestos de las entidades territoriales recopilado por la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP.
- Distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del estado no societarias, del orden nacional, publicado en documento CONPES por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Y otros insumos necesarios son:

- Tabla de homologación de la Mesa de Homologación de la CIEFP.
- Tabla de sectorización de la Mesa de Entidades de la CIEFP.
- Reglas de eliminación de la CGN.
- Proyección de indicadores macroeconómicos realizada por la Subdirección de Programación Macroeconómica de la DGPM del MHCP.
- Plan Financiero del año en curso, realizado por la Subdirección de Política Fiscal de la DGPM del MHCP.

Se advierte que la información contable es el insumo principal, por lo que su calidad es determinante para asegurar la calidad de las EFP. Este es un punto crítico, sobre todo porque, como se comentará más adelante, la propia DGPM ha detectado serias limitaciones a la información contable. Por otra parte, la información es requerida en cada oportunidad, se recibe en archivos planos, y ha de validarse para asegurar un mínimo de consistencia, debido a la falta de integración de los sistemas.

Por otra parte, para la generación de las EFP base caja modificada, metodología MEFP 1986, y para satisfacer las necesidades de información del subsistema de programación fiscal, se demanda -tal como se ha detallado en el subcapítulo correspondiente- para el seguimiento y la proyección de las variables macroeconómicas se recurre a diversas fuentes de información:

- DANE y BANREP (indicadores económicos)
- Subsistema de Presupuesto (ejecución presupuestal)
- Sistema de Tesoro (evolución de la caja)
- Sistema de Ingresos (información tributos)
- Subsistema de Crédito Público (servicios de la deuda)
- Del Subsistema de Ingresos Públicos (SIP)
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM)
- Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social y COLPENSIONES) información sobre Fondos de Seguridad Social)
- Dirección General de Apoyo (información de las Entidades Territoriales)
- Dirección General de Participaciones Estatales y BANREP (información sobre los estados financieros y contables de las Empresas Públicas)

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las EFP. Las dificultades que esto genera y que repercuten en el funcionamiento del subsis-

tema de programación fiscal se verían salvadas con la existencia de un sistema específico dedicado a la compilación y generación de las EFP.

### 3.3.3. Procesamiento de la Información

En líneas generales, la SPF se empeña en lograr la mayor eficiencia y calidad posible ante las limitaciones de la información de base, dedicando tiempo y recursos a la validación de la información recibida para optimizar su integridad. Además, los años de experiencia se reflejan en la calidad de la documentación de la OE EFBD en el que se detallan -entre otros aspectos- los pasos previstos para asegurar la calidad de la información generada, que son los siguientes:

- Integración de datos
- Clasificación y codificación
- Revisión y validación
  - Reglas de validación para los registros administrativos
  - Reglas de validación económica
- Proceso de agregación de datos sectoriales
- Proceso de ajustes
- Proceso de consolidación
  - Obtención de eliminaciones
  - Aplicación de la tabla de sectorización
  - Aplicación de la tabla de relaciones sectoriales
  - Exclusión de algunas operaciones recíprocas
  - Aplicación de la tabla de homologación
  - Construcción de tablas Quien a Quien.
  - Aplicación de las reglas de decisión
- Generación de saldos consolidados
  - Consolidación intrasectorial
  - Consolidación intersectorial
- Análisis
  - Presentación de resultados
  - Validación de resultados
- Evaluación

En síntesis, la información más importante del SP procede de la CGN, y se complementa con información adicional (requerida regularmente) y con información puntual

(para resolver dudas específicas y puntuales). El trabajo es esencialmente artesanal (no existe un sistema formal, se realiza esencialmente con macros de Excel).

Además, como se mencionó, la calidad de la información de base es limitada. La información proveniente del sistema de contabilidad, la más relevante y significativa, pues se supone de base contable y que alcanza a todo el SP, presenta serias limitaciones, muchas por factores estructurales (Catálogo General de Cuentas no armonizado con el SCN ni con el MEFP 2014, por ejemplo), por la falta de integración de la información presupuestal y contable, y limitaciones en la calidad y fiabilidad. A modo de ejemplo, se señalan algunas de las limitaciones a la información de base detectadas por la SPF durante el procesamiento y análisis y consolidación de la información:

- En general, la información contable solo incluye información de flujos acumulados y saldos, lo que impide realizar un análisis de las causas de las variaciones, y un análisis transaccional -relevante para el proceso de consolidación, por ejemplo.
- Apertura (desagregación) insuficiente de las cuentas.
- Sumas importantes en partidas residuales.
- Criterios de registro no consistentes.
- Cifras informadas en miles cuando corresponde en pesos.
- Cifras informadas en moneda extranjera cuando debe hacerse en moneda nacional.
- Cuentas utilizadas por entidades o en casos en que no corresponde.
- No se registra el devengo de los ingresos
- Criterios de valoración no alineados con el MEFP 2014, o no transparentes

Por otra parte, si bien gran parte de la información es de fuente contable (dado que no hay un sistema que asegure el cumplimiento de los marcos normativos y la homogeneidad de los criterios de registro), las limitaciones de la misma y los esfuerzos para obtener las salidas de acuerdo a los criterios establecidos por el MEFP 2014, suponen la realización de ajustes y estimaciones que inciden en su precisión.

Como se desprende de lo señalado -que es meramente indicativo- todo este análisis demanda una gran cantidad de recursos humanos y tiempo, repercutiendo en la oportunidad, ya que, a la demora en la obtención de la información contable (60 días, aproximadamente) se debe agregar el tiempo de análisis y procesamiento.

### 3.4. Productos Generados

Las principales salidas que en la actualidad se generan son:

- EFP MEFP 1986: estadísticas anuales, Balance Fiscal (en caja modificada)

- EFP MEFP 2014: estadísticas Trimestrales (a partir de 2021) y Anuales ), de las cuales se derivan el Cuestionario Anual de Estadísticas de Finanzas Públicas (CAEFP), se remite al FMI y se utiliza como fuente de información)

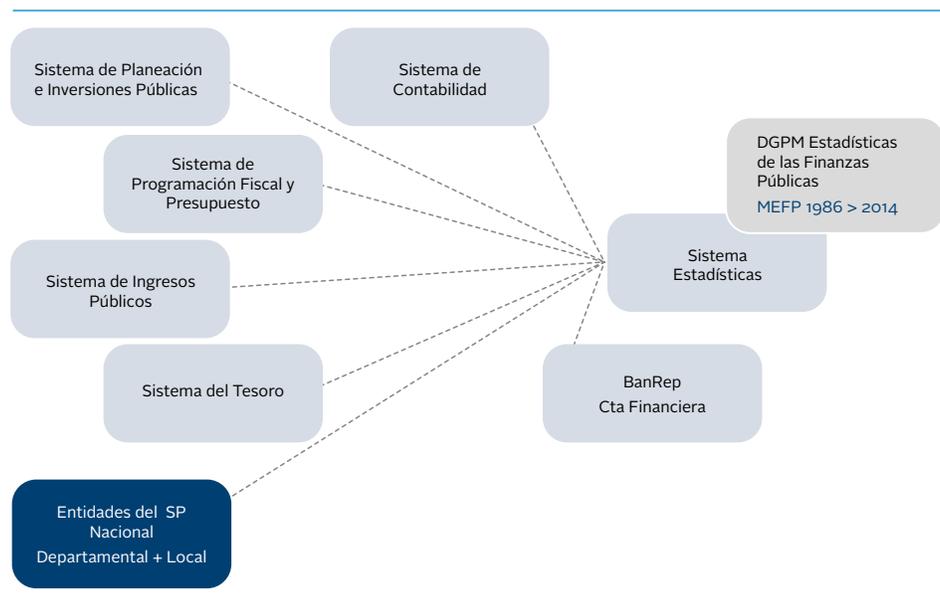
La importancia de las EFP para la GFP es más que evidente. La formulación y evaluación de la política fiscal y macroeconómica requieren de información de calidad, oportuna y fiable, lo que refuerza la importancia de contar con un sistema integrado, armonizado en sus fundamentos teórico-conceptuales, para que la información de base resulte suficiente y útil para el principal usuario, que es el subsistema de programación fiscal.

### 3.5. Relaciones Funcionales con los Otros Sistemas de la GFP

Según se desprende de lo comentado, la integración actual de la GFP -prácticamente inexistente- genera limitaciones y fragmentaciones en la información, insumo base para el SEFP. Actualmente, cada uno de los sistemas de la GFP -operando según sus propios criterios- provee información de base para la generación de las EFP (ver punto 3.3.2.), quedando a cargo de la SPF la tarea de investigar, analizar, validar, procesar, reclasificar y completar dicha información a fin de procurar el cumplimiento de ciertos mínimos requisitos de fiabilidad y calidad.

En el subcapítulo correspondiente al Subsistema de Programación Fiscal, en el punto 3 se presenta un detalle de las relaciones funcionales actuales.

**Figura 8. Integración de las EFP con los sistemas de la GFP – Situación actual**



Fuente: Elaboración propia

Aunque se ha estado trabajando en la vinculación de clasificaciones y criterios de la información producida por los diversos sistemas, al no existir una visión integradora ni la armonización conceptual requerida, solo se han detectado relaciones entre datos puntuales y específicos, que constantemente se han de revisar para evitar nuevas distorsiones. No es factible, por lo tanto, hablar de integración, sino de análisis pormenorizados para establecer relaciones, detectar inconsistencias e idear soluciones particulares para salvarlas, lo que se hace por fuera del sistema.

Parte importante de la labor de la SPF y de la CIEFP ha sido elaborar una serie de instrumentos para aproximarse a los lineamientos internacionales (informes, requerimientos, tablas de homologación, relación o equivalencia que permiten vincular las clasificaciones, contables, presupuestarias y fiscales existentes, desarrollar ejercicios de tablas puente donde se determinan las diferencias entre las metodologías del SCN 2008 y MEFP 2014).

## 4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

---

En este apartado se presentan, las fortalezas y capacidades que permitirán afrontar las debilidades detectadas adoptando las reformas que se proponen, a fin de definir un SEFP consistente con los estándares internacionales y con las necesidades de información de la GFP.

Podrá observarse que, dado que ambos subsistemas del SE (SEESP y SEFP), son usuarios de la información procesada y generada en el ámbito del SIGFP, comparten algunas de las debilidades y coinciden en las propuestas de reforma tendientes a su superación.

### 4.1. Fortalezas

#### 4.1.1. Profesionalidad

Resulta evidente la profesionalidad demostrada por los funcionarios, de planta y contratistas de la SPF que, con seriedad y responsabilidad, han conseguido la generación regular de las EFP de manera confiable, desarrollando metodologías y técnicas de trabajo que permiten lograr resultados de calidad.

La aplicación de las metodologías de los respectivos MEFP, en un contexto en que la información de base es de muy acotada calidad, y los recursos tecnológicos son escasos, ha constituido un verdadero desafío que ha sido afrontado con profesionalidad.

La solidez conceptual también se evidencia en los estudios realizados, las aportaciones a otros sectores y en los resultados obtenidos.

#### 4.1.2. Experiencia

La consistente experiencia desarrollada se evidencia en el *know how* adquirido por el personal de los grupos de trabajo, aun cuando los dedicados a la OE EFBD MEFP 2014, son contratistas. Los aprendizajes derivados de esta experiencia no pueden desaprovecharse, sobre todo considerando que esta metodología es la que debe consolidarse.

Una larga y rica experiencia en la compilación de la información, su análisis, la capacidad de solventar obstáculos de todo tipo ideando procedimientos y vías alternativas para optimizar la calidad de la información, deviene en una gran capacidad para detectar y solventar las carencias de la información de base y de la falta de un sistema formal e integrado.

#### 4.1.3. Proactividad: Avances y Progresos recientes

Desde hace ya varios años, la SPF dependiente de la DGPM ha llevado a cabo un constante proceso de mejoramiento que ha devenido en avances significativos en la calidad de la información.

A la profesionalidad y experiencia se ha sumado una actitud proactiva que ha conducido a una serie de estudios y análisis y a una activa interacción con otras áreas de la GFP a fin de generar el marco necesario para facilitar acciones concretas para mejorar la calidad de la información de las EFP.

#### 4.1.4. Visión integradora

Su rol como usuarios de la información provista por los restantes sistemas de la GFP, unido a la seriedad con que se ha trabajado y la extensa experiencia acumulada ha permitido a los profesionales y técnicos adquirir una gran claridad sobre la interrelación de los sistemas, sus discrepancias conceptuales y sus consecuencias en materia de información, desarrollando así una gran capacidad analítica y a la vez una visión de conjunto, integradora.

Se han generado numerosos documentos identificando las limitaciones de la información de base y proponiendo soluciones fundadas en criterios metodológicos basados en estándares internacionales, lo cual demuestra, también la integración de las cualidades y fortalezas de los integrantes de estos grupos de trabajo.

### 4.2. Debilidades

En general, según se advierte, aunque ciertas vulnerabilidades importantes derivan de la no existencia formal de un SEFP y de los criterios dispares de los sistemas de la GFP (que afectan la calidad y consistencia de la información de base), puede concluirse que ellas son una manifestación de las debilidades generales de la GFP, que repercuten en el SE en su conjunto (por lo que se aprecia que ambos subsistemas comparten muchas de las vulnerabilidades y las consecuentes propuestas de reforma).



Por ese motivo, las principales vulnerabilidades detectadas se ordenan según el origen, indicándose en cada caso sus consecuencias. Más adelante se proponen las reformas necesarias para superarlas, que supondrán un significativo beneficio, no solo para el SEFP, sino para la GFP en su conjunto.

#### 4.2.1. Debilidades relativas al Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas

##### 4.2.1.1. SEFP: falta de una clara definición y rol en la GFP

Aunque la importancia del SEFP para una adecuada y eficiente GFP es esencial, se advierte que no existe una clara definición del SEFP, su rol, relevancia, atribuciones y competencias, con las siguientes consecuencias:

- No existe una gobernanza clara en materia de información fiscal: son varias las entidades que participan en la generación de lo que denominan información fiscal, que, en la mayoría de los casos no responden a estándares internacionales sino a sus propios criterios metodológicos y conceptuales.
- Debilita su funcionamiento y eficiencia, ya que se multiplican las tareas de compilación, recargando a las entidades, y empleándose gran cantidad de recursos (tiempo y personal afectado).
- Repercute desfavorablemente en la generación de información de las EFP que es de vital importancia para la GFP, ya que, como se ha advertido, la calidad de la información de base es limitada, y aunque se realizan esfuerzos para su optimización, las limitaciones persisten. Por otra parte, la cantidad y disparidad de informes reduce la transparencia de la gestión.
- Se generan confusiones funcionales, conceptuales y terminológicas que derivan en discrepancias en la información generada, falta de armonización de criterios, superposición. Relacionado con lo anterior, conviven definiciones dispares para conceptos similares (por ejemplo: información fiscal, estadísticas fiscales, o la propia definición de sector público).

#### 4.2.1.2. Debilidad Institucional

Derivado de lo anterior, aunque las funciones de la DGPM en materia de generación de las EFP se encuentran respaldadas legalmente (Decreto 848 de 2019), en la actualidad (2021) los grupos internos de trabajo que se encargan de la generación (entre otras tareas) de las EFP no se encuentran formalmente respaldados en una estructura organizacional. De hecho, tal como se señalara, los responsables de la OE EFBD son -en su gran mayoría- contratistas. Además, en muchos casos, no sólo trabajan en la elaboración de las EFP, sino que realizan otras tareas relativas a las Subdirecciones de la DGPM.

Estas carencias organizativas -al menos desde un punto de vista formal- que se originan y manifiestan en la ausencia de una estructura organizacional formal de una unidad dedicada exclusivamente a la generación de las EFP, restringen aún más la gobernanza del sistema y constituyen una fuente de debilidad institucional importante.

#### 4.2.1.3. Sistema no formal, no integrado con la GFP

No existe un sistema formal, integrado, seguro para la generación de las EFP. Las EFP se generan a partir de información de calidad limitada y mediante procesos de bajo nivel tecnológico.

Las validaciones de entrada son rudimentarias, se detectan serios problemas de fiabilidad, e integridad. Muchos de los procedimientos, como se ha visto en el punto 3, son casi artesanales, manuales y se realizan ajustes fundados en información no fehaciente (llamadas, archivos planos, información verbal).

La disponibilidad de la información es limitada y sujeta a discrecionalidad de los responsables (por ejemplo, la información contable que solo se limita a saldos y algunos otros flujos económicos). También, en cuando a oportunidad, se depende de los tiempos de terceros. Y, aunque se realizan serios esfuerzos para asegurar su consistencia, no deja de tratarse de un procesamiento inseguro (macros de Excel) sobre información de base relativamente fehaciente.

#### 4.2.1.4. Heterogeneidad en las clasificaciones e información del SP

##### *Diversidad de clasificaciones y definiciones de sectores institucionales*

Si bien se han realizado importantes avances en este sentido (el CUIIN constituye un ejemplo significativo) aún persisten diferentes clasificaciones que se superponen, algunas sin un sólido fundamento conceptual, y que no están armonizadas, lo que origina confusiones. Por ejemplo, actualmente se utilizan varias clasificaciones sectoriales institucionales superpuestas no armonizadas (Clasificación Sectorial -Presupuesto-, CUIIN) y definiciones del SP (SP modelado, etc.) que no responden estrictamente a criterios económicos ni fiscales, sino que son la mejor solución alcanzada para subsanar las carencias informativas.

La rigurosa y homogénea delimitación del SP y sus subsectores es un elemento fundamental para la elaboración adecuada de las EFP y para la correcta formulación y seguimiento de las políticas relacionadas con la GFP. Asimismo, una adecuada delimitación

de los restantes SI que participan en las transacciones con dicho sector, también es necesaria, y ha de ser homogénea en todos los sistemas de la GFP.

### *Información Heterogénea del resto del SP*

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

Esto dificulta la obtención de información de base idónea para la generación de las EFP del SP (y también de las cuentas económicas).

## **4.2.2. Debilidades originadas en otros sistemas de la GFP**

Como se ha comentado, el SEFP es *usuario estratégico* de la información del SIGFP, ya que la información de las EFP es una de las principales salidas del sistema y es un insumo básico para las autoridades a la hora de formular y evaluar políticas fiscales y económicas. Por eso, es esencial la alineación conceptual y metodológica de los sistemas que integran la GFP.

La falta de alineación actual se manifiesta en ciertos aspectos de diferentes sistemas cuyos fundamentos conceptuales, o las diversas metodologías empleadas en materia de registro, o la deficiente o inexistente vinculación entre sistemas, genera obstáculos a la hora de generar las EFP. En este apartado se señalan algunas de las principales debilidades detectadas en los restantes sistemas, proveedores de información, desde la perspectiva de cómo afectan al SEFP, y que fueron introducidas en el punto 3

### **4.2.2.1. Sistemas de cuentas de la GFP no armonizados**

En general, los clasificadores de los distintos sistemas de la GFP no se encuentran -en su concepción- armonizados con estándares internacionales (SCN 2008, MEFP 2014, Estadísticas de la Deuda del SP, y familia de clasificaciones CPC, UNSPSC, entre otros). Lo anterior, además de ser una clara manifestación del grado de desvinculación del sistema actual de los estándares internacionales, evidencia la desintegración de los sistemas de la GFP. Dificulta las tareas de compilación de las EFP ya que la identificación de la naturaleza económica de los flujos se ve distorsionada.

### **4.2.2.2. Formación de capital y otros activos**

En la actualidad dos debilidades afectan la información relativa a la formación de capital, uno de los componentes más importantes y estratégicos de la política fiscal y económica.

Por un lado, las clasificaciones presupuestales no permiten una clara diferenciación de actividades corrientes y de capital. Por otro lado, la ejecución del presupuesto de inversiones no refleja el objeto del gasto debidamente (recién el 2021 se ha comenzado a registrar la ejecución con esta apertura). Además, la relación de bienes y servicios demandados (formulación de presupuesto), consumido o invertidos (ejecución del pre-

supuesto), no está plenamente armonizados con los sistemas de compras, de gestión de bienes e inventario y el sistema de contabilidad.

Todo esto dificulta la determinación precisa de la formación de capital, tanto la prevista como la ejecutada.

#### **4.2.2.3. Registro presupuestal y contable no armonizados ni sistematizados**

La falta de armonía entre clasificaciones presupuestales y contables y la ausencia de registro contable unívoco y sistemático de las operaciones presupuestales genera inseguridad y falta de homogeneidad en el tratamiento contable de las operaciones, lo cual distorsiona la naturaleza de los flujos y afecta la transparencia de la información.

#### **4.2.2.4. Criterios de consolidación presupuestal y contable no alineados**

Se advierte que las normas para la consolidación presupuestal y contable no están armonizadas con los lineamientos establecidos por el FMI en los Manuales emitidos<sup>19</sup>. Los clasificadores y el PGC no ofrecen una desagregación que facilite la identificación de los flujos, ni tampoco unas normas claras respecto a la identificación de flujos consolidables, su categorización y tratamiento.

Además, el PGN, los estados que produce la CGN y los que emite la CGR (Contraloría General de la República), se consolidan con criterios dispares, generando distorsiones en cuanto a la transparencia de la información.

#### **4.2.2.5. Definición no ajustada de la Entidad Contable Pública**

La definición actual no se condice con los criterios del MEFP 2014, armonizado con el SCN 2008 en lo relativo a unidades y sectores institucionales, lo que dificulta la correcta delimitación del Gobierno Central, generándose distorsiones importantes que afectan tanto a la determinación de activos y pasivos como a la consolidación, duplicándose operaciones y quedando muchas sin consolidar, lo que afecta a la magnitud de las cifras consolidadas y, en consecuencia, a la calidad y transparencia de la información.

#### **4.2.2.6. Catálogo General de Cuentas (CGC) no armonizado**

Se observa que el CGC no está armonizado con el MEFP 2014, ni con el SCN, lo que dificulta y distorsiona la identificación de los flujos, presentándose casos de cuentas contables que requieren una definición más precisa (por ejemplo, la cuenta asociada a Medio ambiente y Licencias) y otras que requieren mayor desagregación (subsidios y donaciones reúnen flujos de diversa naturaleza).

#### **4.2.2.7. Criterios contables de registro y valoración no alineados**

Por un lado, en especial en los casos de activos financieros y pasivos, los criterios de valoración no se encuentran totalmente armonizados con los lineamientos del MEFP

<sup>19</sup> FMI (2004)

2014, detectándose casos en que los lineamientos son ambiguos, dejándose margen a la discrecionalidad, por lo que el tratamiento contable no es homogéneo, ni tampoco es transparente, ya que no queda reflejado el criterio de valoración utilizado.

#### **4.2.2.8. Deficiente calidad de las notas a los estados contables**

Si bien existe una amplia normativa del sistema de contabilidad, no existen mecanismos sistemáticos que permitan vigilar y asegurar su cumplimiento, ni procedimientos para evidenciar el tratamiento contable adoptado, criterios, valores de referencia, etc. Todo esto afecta la fiabilidad de las cifras, y, por ende, la calidad de las EFP y la transparencia de la gestión.

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

Las propuestas que se presentan corresponden a alternativas para solventar las debilidades señaladas, previamente. Las reformas inherentes al SEFP se desarrollan más extensamente en tanto que, para aquellas relacionadas con otros sistemas, se comenta su importancia en cuanto a su incidencia en el SEFP, pudiendo encontrarse en el capítulo respectivo la información específica sobre la reforma propuesta.

#### **4.3.1. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas al SEFP**

##### **4.3.1.1. SEFP: definición y rol en la GFP**

En general, se requiere revisar en detalle la normativa existente en materia de atribución de funciones a las diferentes entidades que participan en la política fiscal y proponer las modificaciones que permitan darle un orden coherente al conjunto.

En el marco normativo de la GFP y del SIGFP -en particular-, se propone definir el SEFP, sus competencias, organización, órgano central, atribuciones y responsabilidades, estableciendo los alcances del sistema, sus relaciones con los restantes sistemas de la GFP, en concordancia con lo señalado -esencialmente- en el punto 2 del presente subcapítulo, contemplando los aspectos:

- Definición
- Relevancia
- Elementos básicos del Sistema
  - Elementos Normativos
  - Elementos Organizativos
  - Elementos Técnicos y Conceptuales
- Instrumentos y Productos

Este marco da entidad al SEFP, asegura su gobernanza en materia de EFP y sienta las bases para dotar de mayor transparencia y claridad a los temas vinculados a las EFP, y a la información de la GFP.

#### 4.3.1.2. Organización Institucional

Formalizar mediante la norma correspondiente (Decreto) la creación de la Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM, como órgano central del SEFP, con funciones, atribuciones y una planta permanente definidas claramente, en concordancia con lo señalado en el punto 2.2. Elementos organizativos.

Esta Subdirección se dedicaría exclusivamente a la producción de información cuantitativa de las EFP, siendo proveedora de informes fiscales y proyecciones a las áreas encargadas de la formulación y evaluación de políticas fiscales y económicas.

De esta manera, además de fortalecer institucionalmente a la subdirección, se podrá capitalizar la experiencia y profesionalidad adquiridas (fortalezas) y asegurar la independencia funcional y la dedicación y especialización de los funcionarios y avanzar consolidando los avances realizados.

#### 4.3.1.3. SEFP como sistema formal, integrado

La implementación del SEFP fundado en los criterios metodológicos, clasificaciones y salidas indicados en el MEFP 2014, tal como se define en el punto 2.3. de este documento, crearía el marco para el desarrollo de un sistema formal para la captación y procesamiento de datos para la obtención de las EFP de calidad.

Además, es menester conceder los permisos asignados para ciertas tareas de acuerdo a lo que se establezca en la normativa, a fin de que la integración y el acceso a la información resulten fluidos y oportunos.

En el Anexo 2 se presentan las clasificaciones (Tablas 2a) necesarias para la elaboración de las salidas (Tablas 2b) previstas en el MEFP 2014, según se detalla:

##### Clasificaciones básicas del SEFP Tablas 2a

---

Clasificación del Ingreso

---

Clasificación del Gasto

---

Clasificaciones de flujos y posiciones de saldos de activos y pasivos

---

Clasificaciones de la contraparte de las transacciones y posiciones de saldos de activos financieros y pasivos por sector institucional

---

Clasificación de pasivos de deuda y activos financieros que corresponden a instrumentos de deuda por plazo de vencimiento y tipo de instrumento de deuda

---

Clasificación de las erogaciones por funciones del gobierno según divisiones y grupos

---

### Salidas del SEFP Tablas 2b

Estado de operaciones

Estado de fuentes y usos del efectivo

Estado de otros flujos económicos

Balance

Clasificación de las partidas informativas del balance

Estado del total de variaciones del patrimonio neto

Estado resumido de pasivos contingentes explícitos y obligaciones implícitas netas por prestaciones de la Seguridad Social futuras

Esto permitirá obtener las EFP de manera sistemática, consistente con los criterios internacionales adaptadas a Colombia -en los casos que corresponda-, a la vez que incrementará significativamente la eficiencia tanto de la DGPM como de la GFP en su totalidad, contribuyendo a una mejor gestión por parte de autoridades.

#### 4.3.1.4. SP: clasificaciones e información armonizadas

##### *Clasificación Económica Institucional (CESI)*

Se propone adoptar la Clasificación Económica Institucional, coherente con lo señalado en el Capítulo I, la cual es aplicable a todos los SI y para todas las transacciones que se realicen en el ámbito de la GFP, fundado en criterios económicos del SCN 2008, de uso común para todos los sistemas integrantes de la GFP. De esta manera, se contará con una definición homogénea de SI y UI que delimite el universo de entidades que conforman el SP y su sectorización, así como la adecuada categorización de las contrapartes (unidades del resto de la economía).

La CESI es de enfoque económico y puede diferir de ciertas categorizaciones administrativas o jurídicas, que pueden mantenerse para sus fines pertinentes (por ejemplo: el PGN, o la elaboración de los estados contables por parte de la CGN) siempre que exista un fundamento legal. De esta manera, se asegura a una definición armonizada de los elementos institucionales de los sistemas integrantes de la GFP.

Esta Clasificación, netamente institucional y homogénea para los tres niveles de gobierno, se integra al sistema de clasificaciones de la GFP permitiendo identificar los atributos relevantes de las entidades, y los flujos y saldos correspondientes (por ejemplo, originados en el presupuesto, o no).

##### *Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento para el SPNF*

La instrumentación formal de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), facilita la captación de información económica y fiscal de las entidades del SP permitiendo satisfacer las necesidades de información del SEFP y del SEESP, de manera homogénea, simplificando procesos, sistematizando y haciendo más eficiente la captura. Además, es un estado cuya estructura posibilita analizar la consistencia de la información de la gestión,

reduciendo la carga de trabajo para las entidades generadoras, quienes podrán dedicar recursos al análisis de la calidad de la información, contando, además, con un estado útil para analizar la propia gestión fiscal y financiera y la toma de decisiones. Esto redundará en una mejora sustancial en la calidad de la información de base, y en una disminución importante de la carga de trabajo para las entidades receptoras (DGPM en este caso).

En el Apéndice se presenta la estructura de la CAIF para entidades de los diversos sectores del SP.

#### **4.3.2. Áreas de oportunidad y propuestas de reforma relativas a otros sistemas de la GFP**

##### **4.3.2.1. Armonización de los Sistemas de Clasificadores de la GFP**

Se propone la racionalización y armonización estructural y conceptual (no la mera vinculación) de los clasificadores presupuestales, de ingresos, gastos, inversiones, activos financieros y pasivos, y de todos los sistemas (esenciales y de soporte) de la GFP con los lineamientos del MEFP 2014, armonizado con el SCN 2008, y con los restantes sistemas del SECM. Esto no solo redundaría en una mejora sustancial en el proceso de análisis de la información, sino que, además, incrementará significativamente la transparencia de la información, situará a los distintos sistemas en un contexto y un lenguaje compatible, facilitando los análisis de consistencia y mejorando la calidad de la información de la GFP.

Además, se propone que entre los clasificadores presupuestarios se incluyan aquellos necesarios para la correcta identificación de activos financieros y pasivos, según su tipo, moneda y sector de la contraparte.

En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, se desarrolla la reforma propuesta.

##### **4.3.2.2. Información sobre la formación de capital, prevista y realizada**

A efectos de lograr información fiable y de importancia sobre la formación de capital, es menester que el presupuesto de inversiones:

- Identifique clara y unívocamente las actividades de tipo corriente (mantenimiento, gastos de consumo, por ejemplo) de aquellas vinculadas a la formación de capital (inversiones, construcciones, mejoras, etc.)
- Se formule y ejecute con el mayor grado de desagregación posible, sobre todo en lo que al objeto del gasto corresponde, estando esta clasificación en armonía con la Clasificación Central de Productos (CPC).

En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, se desarrolla la reforma propuesta.

##### **4.3.2.3. Momentos de registro: definición, implementación y articulación del devengo presupuestal y contable**

En lo concerniente al SEFP, se propone establecer con precisión el momento del devengo y pago de gastos, y de devengo y recaudo de ingresos, presupuestal y contable, asegurando su consistencia en ambos sistemas, y estableciendo -además- criterios pre-

cisos para su aplicación sistemática y la generación de los registros presupuestales y contables pertinentes. En los Capítulos III, Subsistema de Presupuesto, y VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.4. Registro presupuestal y contable: armonización**

Armonizar los clasificadores presupuestales y contables para así posibilitar el registro contable automático unívoco de las operaciones presupuestales en los momentos pertinentes, en tiempo real. Esto redundará en mayor transparencia y una mejora significativa en la calidad y oportunidad de la información. En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, y en el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.5. Consolidación presupuestal y contable: armonización**

Establecer pautas de consolidación homogéneas en todos los sistemas, fundadas en los lineamientos del FMI en la materia<sup>20</sup> para lograr consistencia en la información y una correcta determinación de la actividad del SP y de su impacto económico. En el Capítulo III, Subsistema de Presupuesto, y en el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad, se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.6. Definición de Entidad Contable Pública**

Definir la Entidad Contable Pública de acuerdo con los criterios internacionales vigentes en la materia (SCN 2008, MEFP 2014, NICSP), lo que contribuirá a la correcta delimitación del alcance de la administración centralizada y descentralizada y redundará en la correcta exposición de la actividad económica y financiera gubernamental. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.7. Catálogo General Contable (CGC): armonización**

Racionalizar el CGC, armonizándolo estructural y conceptualmente con el MEFP 2014 y el SCN 2008 a fin de establecer criterios homogéneos de clasificación de flujos y stocks, y facilitar la gestión de nuevas clasificaciones que eventualmente se requieran. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.8. Criterios contables de registro y valoración: armonización**

Armonizar los criterios de registro y valoración con el MEFP 2014, estableciendo una normativa taxativa sobre su metodología de aplicación y de información por parte de las entidades en caso de no cumplir los criterios propuestos. De esta manera se logrará un tratamiento uniforme y mayor transparencia. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

#### **4.3.2.9. Calidad de la información contable: optimización**

En general, se propone que la normativa contable se vea plasmada en una metodología taxativa, de aplicación concreta que asegure el tratamiento homogéneo de las operaciones o eventos que se registran o exponen. Además, prever mecanismos sistemáticos

<sup>20</sup> FMI (2001) MEFP 2001 - Material suplementario – Consolidación del sector gobierno general y Consolidación de las estadísticas del sector público no financiero – Fondo Monetario Internacional

para captar la metodología de registro y valoración. Todo esto conlleva a un tratamiento uniforme, mayor calidad de la información y transparencia en la gestión. En el Capítulo VI, Sistema de Contabilidad se desarrolla la reforma propuesta.

#### 4.3.2.10. Procesos

Como consecuencia de lo anterior, a continuación se presentan los procesos previstos para la obtención de las salidas del SEFP a partir de la información de base contable registrada en el SIGFP e información producida por entidades del SP.

Macroproceso            Generación de las EFP

Procesos:

- Compilación de información Presupuestal
- Compilación de información contable analítica de entidades públicas
- Control de Integridad y Consistencia de la información recibida
- Generación de las EFP preliminares
- Consolidación del SP - Obtención de las EFP del SPC

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Compilación de información presupuestal analítica Incorporación al SEFP de la información presupuestal financiera y física analítica	Ejecución Presupuestal Financiera Presupuesto aprobado actualizado	Ejecución Presupuestal del SP
Compilación de información contable analítica de las entidades del SP Incorporación del SEFP de información contable analítica de las entidades del SP	Balance de Sumas y Saldos Cuenta AIF ED Nacionales Cuenta AIF SPNF Cuenta AIF SPF Cuenta AIF ET Pagos de amortizaciones e intereses Financiamiento obtenido Medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías) Fuentes y aplicaciones financieras analítico Flujos del Tesoro analítico BR Información analítica de cuentas públicas Recaudación Tributaria y aduanera analítica	Información contable financiera del SP

PROCESO	ENTRADAS	SALIDAS
Control de Integridad y Consistencia de la información recibida Análisis de integridad y consistencia de la información recibida, asegurándose su integridad, consistencia interna, coherencia presupuestal -contable y coherencia con información previa.	Ejecución Presupuestal del SP Información contable Financiera del SP Ajustes manuales información complementaria	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada
Generación de las EFP preliminares Obtención de las salidas preliminares de EFP en clasificaciones y formatos del MEFP 2014.	Ejecución Presupuestal Ajustada Información Contable Financiera Ajustada	Estado de operaciones Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos Balance Estado del total de variaciones del patrimonio neto Estado preliminar resumido de pasivos contingentes Cuenta de ahorro inversión financiamiento
Consolidación del SP Consolidación de las operaciones y/o flujos intra SP a fin de obtener los estados consolidados del SP.	Estado de operaciones Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos Balance Estado del total de variaciones del patrimonio neto Estado preliminar resumido de pasivos contingentes Cuenta de ahorro inversión financiamiento Ejecución Presupuestal del SP analítica Información contable Financiera del SP analítica Ajustes manuales información complementaria Registros de Consolidación	Estado de operaciones del SPC Estado consolidado de fuentes y usos del efectivo Estado de otros flujos económicos del SPC Balance del SPC Estado del total de variaciones del patrimonio neto del SPC Estado preliminar resumido de pasivos contingentes del SPC Cuenta de ahorro inversión financiamiento del SPC