



**XV**

ESTRATEGIA GENERAL  
PARA EL DESARROLLO  
E IMPLEMENTACIÓN DE  
LA REFORMA DE LA GFP

# Tabla de contenido

XV

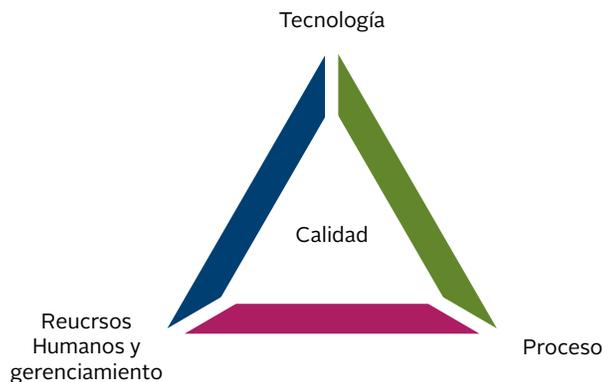
<b>1. VISIÓN GENERAL</b> .....	<b>923</b>
1.1. Características y Condicionantes de la Reforma . . . . .	923
1.2. Condiciones de Éxito . . . . .	924
1.3. La CIIGFP y el Plan Integral de Acción para la Información de GFP . . . . .	925
<b>2. DIMENSIÓN TECNOLÓGICA DE LA REFORMA</b> .....	<b>926</b>
2.1. Situación Actual . . . . .	926
2.2. Bases de la Estrategia de Reforma Tecnológica . . . . .	926
2.3. El SUGIFP . . . . .	929
<b>3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN</b> .....	<b>932</b>
3.1. Tiempos y Secuenciación . . . . .	932
3.2. Principales Indicadores y Reformas Prioritarias . . . . .	932
3.3. Gestión de Cambio . . . . .	935
3.4. Gestión de Capacidades . . . . .	936
3.5. Factores Claves de Éxito . . . . .	937
3.6. Gestión de Riesgos . . . . .	939

# 1. VISIÓN GENERAL

## 1.1. Características y Condicionantes de la Reforma

La gestión de gobierno basada en aplicativos informáticos ha tenido enormes avances en las últimas décadas. Cada vez más, la mejora en la gestión interna de las organizaciones y el servicio a los ciudadanos se basan en sistemas informáticos que se integran a las distintas actividades.

Pero la modernización del Estado en general, y de la GFP en particular no pasa, exclusivamente, por la incorporación de herramientas automatizadas, una determinada metodología o lenguajes informáticos. En realidad, la instrumentación exitosa de esos procesos es consecuencia de combinar e invertir en tres factores bien diferenciados, pero, a la vez, estrechamente relacionados: recursos humanos, procesos y tecnología. La combinación adecuada de dichos factores - en el marco de las orientaciones y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo - permite lograr organizaciones cada vez más eficaces (que cumplen las políticas y resultados previstos) y eficientes (que cumplen las políticas y resultados previstos, haciendo el mejor uso de los recursos reales y financieros disponibles).



Los procesos aseguran calidad y eficiencia, a la vez que determinan una manera homogénea e integrada de trabajar, facilitando la adaptación a los cambios y la inserción de nuevas funcionalidades a la vez que facilitan la definición de la producción pública y de sus interrelaciones.

El talento humano es el más valioso recurso del Estado, puesto que los funcionarios son los ejecutores de las políticas y de los procesos que mueven al gobierno, son los generadores de conocimiento que hacen al mismo más permeable a la innovación y son, junto con los productos, la imagen del gobierno frente a los ciudadanos. Por lo tanto, la inversión en su mejora es un factor crítico de éxito en cualquier proceso de transformación.

La tecnología es el soporte de procesos y recursos humanos, que ayuda a la productividad y funcionamiento del gobierno. La tecnología es un factor crítico de éxito en la disponibilidad de la información necesaria para entender los éxitos y/o fracasos en la gestión. La disponibilidad de información consistente y oportuna es la diferencia entre llegar antes a las oportunidades o perderlas frente a una población más necesitada de soluciones.

El objetivo de la instrumentación del SIGFP es el de ordenar el funcionamiento general del sistema de acuerdo con una visión común, revisar las prácticas que hoy no se ajustan a esa visión e incorporar aquellas que no se ejecutan y que son necesarias para el funcionamiento del sistema.

Pero todo lo anterior no tendrá sustentos sólidos sino va acompañado de un firme compromiso y clara propiedad de la reforma por parte de las máximas autoridades políticas del gobierno.

Este claro compromiso político de los más altos niveles implica que la instrumentación del SIGFP no puede ser concebido sólo como un objetivo de quienes van a gestionarlo, sino, básicamente, como uno de los objetivos centrales de la gestión de todo el sector público colombiano. Esto es tan importante para el éxito de la reforma como la adecuada definición de los objetivos y del diseño del SIGFP. Las autoridades deben estar convencidas del camino elegido y preparadas para las naturales resistencias al cambio que generan las modificaciones a procesos y prácticas de trabajo que conlleva la reforma.

La resistencia a transformaciones profundas en el funcionamiento de la administración pública es natural, y para su atenuación se requiere un intenso proceso de convencimiento, capacitación, involucramiento y recompensas.

En el mismo sentido, es necesario que el personal directivo y técnico de los órganos centrales tenga pleno conocimiento de qué se trata y que se haga realmente dueña del proyecto (formándose, capacitándose, aprendiendo), es decir, que pasen a ser protagonistas de la reforma.

Para ello, será central el papel que desempeñe la recientemente creada Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP). De manera general, CIIGFP será la entidad líder del proceso de implantación y desarrollo del SIGFP; todas las decisiones sobre estrategias y planes de acción, tanto desde el punto de vista conceptual como tecnológico, deberán ser revisadas y aprobadas por esta comisión.

## 1.2. Condiciones de Éxito

En síntesis, los requisitos básicos para encarar la instrumentación del SIGFP son los siguientes:

- Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adoptarse en el proceso de reforma (requisito que se cumple con el presente documento).

- Firme, explícito y permanente apoyo político al proceso de reforma de las autoridades superiores. Es necesario que dichas autoridades tomen conciencia de que:
  - contar con información financiera oportuna y fidedigna para la toma de decisiones en materia de política fiscal;
  - la instrumentación del SIGFP garantiza transparencia y, por lo tanto, permite el control social de la ciudadanía sobre los recursos que ella aporta;
  - la democratización de la información permite revisar estructuras anquilosadas que generan trabas a la eficiencia en la gestión pública.
- Para contar con dicho apoyo político se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Este punto es de gran importancia, pues los procesos de reforma de la gestión financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de los niveles políticos. En la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o trayectoria que implique priorizar, en cada momento, los requerimientos que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. El apego a un enfoque exclusivamente tecnocrático, que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implementación de la misma.
- Complementariamente a lo anterior, es imprescindible mantener el compromiso firme con la reforma que han mostrado hasta el momento los niveles gerenciales de la administración. La participación de la alta gerencia pública que se logró en la revisión del presente modelo conceptual es una muestra de las fortalezas existentes al respecto.
- Finalmente, resulta necesario diseñar e implementar un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la administración pública, que permita formar una nueva generación de funcionarios consustanciados con la visión integrada de la GFP.

### 1.3. La CIIGFP y el Plan Integral de Acción para la Información de GFP

Para lograr los objetivos que se establecen en el CONPES 4008, está previsto que el Comité Técnico de la CIIGFP elabore y presente para su aprobación el Plan Integral de Acción para el desarrollo y seguimiento de las acciones que se requieran para cumplir con el objeto de la Comisión. En este Plan se deberán detallar las actividades a desarrollar, considerando siempre la visión integrada de la GFP aquí expuesta.

El Plan Integral de Acción comprenderá aspectos conceptuales, funcionales, informáticos y de difusión y capacitación. Funcionará como guía que oriente los procesos de

diseño e instrumentación del SIGFP y podrá ser utilizado como una herramienta para medir los avances y desvíos en su ejecución.

La ejecución del Plan deberá ser monitoreada sistemática y permanentemente por la CIIGFP, así como por las principales autoridades políticas.

## 2. DIMENSIÓN TECNOLÓGICA DE LA REFORMA

---

Las tecnologías de la información forman parte de las dimensiones transversales de la reforma. Las actividades relacionadas con tecnologías de la información se encuentran dispersas en cada uno de los objetivos, presentadas como un medio para alcanzarlos.

### 2.1. Situación Actual

Durante las últimas décadas, el Gobierno de Colombia ha realizado importantes esfuerzos e inversiones para mejorar y modernizar la GFP, tanto a nivel nacional como territorial. En general, los sistemas implementados han cumplido las funciones para las cuales fueron diseñados, pero debido a que han evolucionado de manera gradual, sin una visión integral y con tecnologías heterogéneas, los mismos evidencian dos debilidades principales: (i) la fragmentación de sistemas de información y (ii) falta de interoperabilidad entre los sistemas existentes. La fragmentación genera la existencia de múltiples fuentes de información para un mismo evento o transacción, lo cual redundante en incertidumbre y desconfianza respecto a la inconsistencia de las cifras, limitando y poniendo en riesgo la toma de decisiones financieras. La limitada capacidad de interoperabilidad genera duplicidad de esfuerzos operacionales por parte de usuarios finales, limita la trazabilidad y control de las transacciones financieras, lo que pone en riesgo la calidad, certeza y oportunidad de la información.

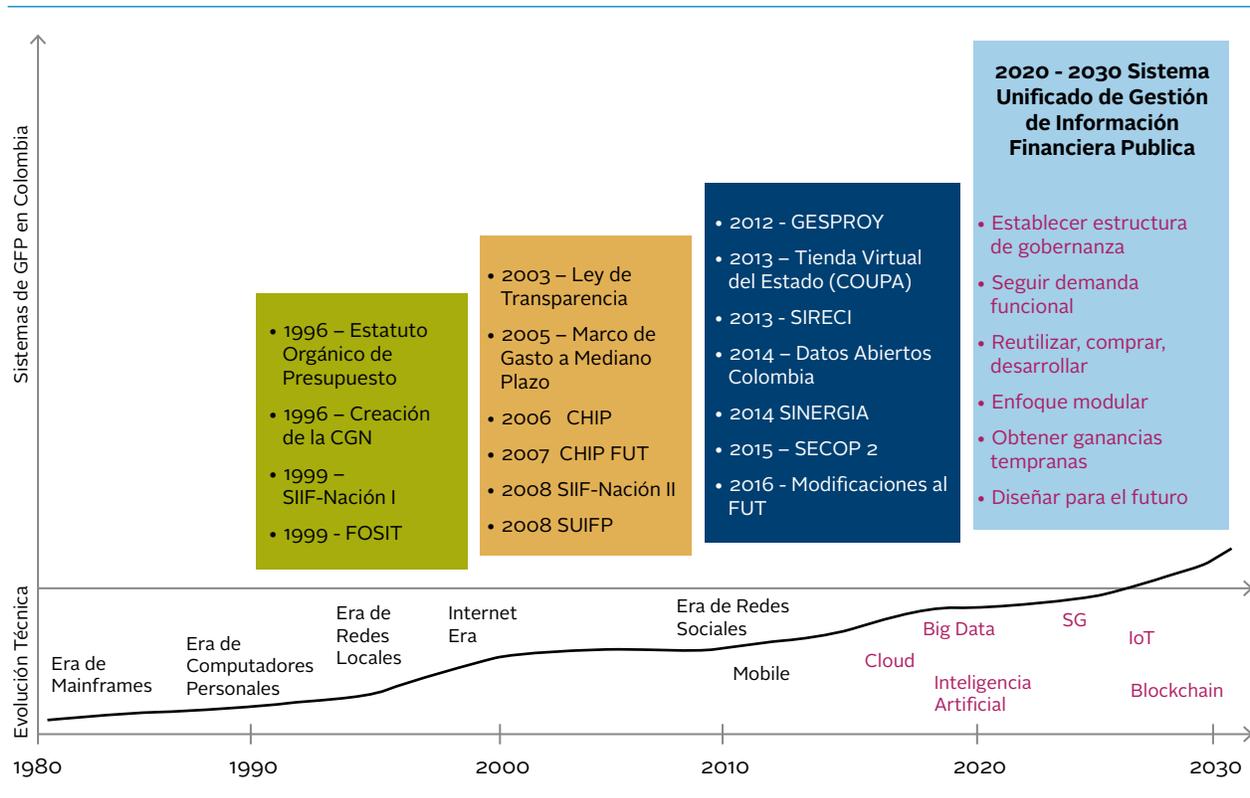
Estas debilidades son importantes, pero no requieren un rediseño completo del sistema para solventarse. Habiendo invertido una cantidad sustancial de recursos (tanto humanos como financieros) en el sistema actual, la pregunta clave es cómo mejorar las funcionalidades, modernizar la tecnología e incrementar la cobertura de una forma incremental y modular centrándose en las áreas donde la demanda funcional considere prioritarias.

### 2.2. Bases de la Estrategia de Reforma Tecnológica

Una reforma de los sistemas de GFP como la que se visualiza para Colombia requiere un esfuerzo de implementación de varios años. Se estima que el tiempo promedio de duración de un proyecto de implementación de un sistema de GFP es de 7 años. Esto incluye el tiempo necesario para cumplir todas las etapas del desarrollo desde el diagnóstico inicial, la adquisición, implementación, capacitación y puesta en marcha. Colombia no está iniciando desde cero, es más cuenta con un ecosistema de aplicaciones maduro,

el cual ha ido creciendo y evolucionando a través de varias etapas previas de reforma durante las últimas décadas, como muestra la figura 1.

**Figura 1. Reforma de sistemas de GFP en Colombia**



Fuente: Elaboración propia

Esta nueva etapa de reforma debe construir sobre las etapas anteriores. Debido a la magnitud del programa requiere de la definición de ciertas premisas generales para garantizar que todos los proyectos de inversión y actividades estén alineados a la visión general.

- Establecer estructura de gobernanza:** Un factor crítico universal para el éxito de las reformas de sistemas de GFP es el compromiso del gobierno con la reforma. Este compromiso se operacionaliza a través del establecimiento de la estructura de gobernanza. Esto implica definir los roles claves de la reforma, incluidos los sponsors, el comité ejecutivo, directores, gerentes de proyectos, etc. Como parte del establecimiento de la estructura de gobernanza, es importante considerar la gobernanza de datos, esto debe hacerse tanto a nivel macro, es decir la definición de los flujos de información esperados entre los diferentes entes rectores y a nivel micro (dentro de las instituciones y aplicaciones) para asegurar la seguridad, integridad y calidad de los datos. En una

reforma en la cual intervienen varios entes rectores y la cual se espera dure varios años, esto se hace aún más importante.

- **Seguir demanda funcional:** Toda adquisición o desarrollo de un nuevo sistema o modificación a un sistema existente debe ser precedido por una etapa de diagnóstico que establezca la demanda funcional. El objetivo de esta fase es identificar los problemas principales de la gestión financiera pública en termino de políticas, estructura organizacional, procesos, sistemas y recursos humanos. La tecnología podría ayudar a resolver algunos de estos problemas, pero medidas complementarias en termino de reformas, reorganizaciones y desarrollo de capacidades deben ser evaluadas. Solo una vez establecida la demanda funcional y expresada en términos de requerimientos funcionales, es que puede iniciarse el proceso de evaluar soluciones tecnológicas.
- **Reutilizar, comprar, desarrollar:** Representa las prioridades en términos de adquisición de sistemas de información. Si la necesidad puede ser llenada con un software existente, reutilizarlo (generalmente con cambios menores) suele ser la opción más económica, tanto en términos financieros como en tiempo. Si no existe una aplicación en el ecosistema que se adapte a las necesidades, entonces comprar software comercial suele ser la segunda opción menos costosa, por último, y solo si las primeras dos no son factibles es que debe evaluarse el desarrollo a la medida de una nueva aplicación.
- **Seguir enfoque modular:** Reemplazar sistemas completos suele ser muy costoso en tiempo y dinero. Un enfoque más adecuado es reemplazar o modificar uno o más módulos siguiendo un enfoque modular. Las tecnologías modernas permiten la integración de aplicaciones de distintos fabricantes a través de protocolos estándares, el utilizar un enfoque modular no solo reduce costos pero permite al ecosistema evolucionar de acuerdo a las necesidades que se presenten, por ejemplo, diferentes unidades ejecutoras podrían utilizar módulos distintos de liquidación de nóminas de acuerdo a sus necesidades, siempre y cuando todos sigan el protocolo de interoperabilidad (definido en la gobernanza de datos), cada uno puede utilizar la herramienta que más se adapte a sus necesidades.
- **Obtener ganancias tempranas:** Cualquier reforma que espera durar varios años debe ser programada de tal forma que se obtengan resultados a lo largo de su duración. Para esto es importante identificar las reformas que ya han sido evaluadas y aprobadas y calendarizarlas para ejecución al inicio del programa. Esto no solo proveerá beneficios tangibles en términos de nueva y mejor funcionalidad de las aplicaciones, sino que ayudara a crear la percepción que la reforma ha iniciado y va por buen camino.
- **Diseñar para el futuro:** Las reformas de esta magnitud son poco frecuentes, generalmente no se presentan más de una vez cada década. Es importante diseñar tomando en cuenta el crecimiento orgánico esperado en los siguientes 10 años y aprovechar al máximo las tecnologías de la época (figura 3) ya que

las inversiones deberán rendir frutos durante varios años para minimizar el costo total de tenencia.

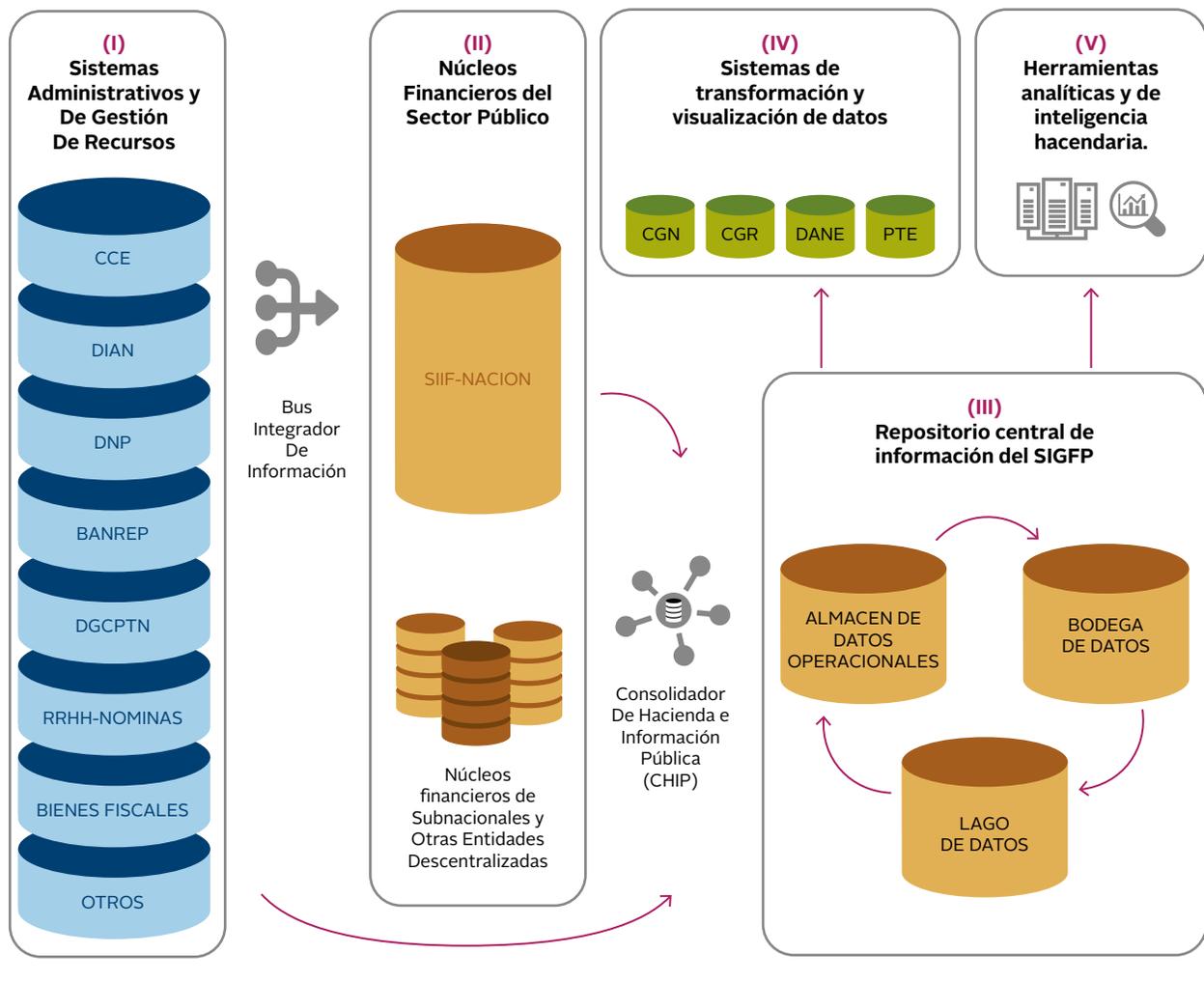
### 2.3. EL SUGIFP

El principal objetivo tecnológico de la reforma es la implementación de un “Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública” (SUGIFP), el cual permita capturar las transacciones y eventos una sola vez y en el lugar donde se originan, que permita que la información fluya hacia quienes la requieren de manera segura y transparente, con clasificaciones y reglas comunes y que provea herramientas para la presentación, agregación y análisis de los datos.

El SUGIFP no es un sistema centralizado, sino un ecosistema de soluciones y estándares que permitirá capturar, almacenar, consolidar, analizar y diseminar información financiera de todo el sector público con calidad, confiabilidad y oportunidad. Cada componente del ecosistema debe estar especializado por función y/o cobertura institucional y debe estar diseñado para atender las necesidades específicas del nicho donde opera. Las soluciones tecnológicas que forma el SUGIFP podrán ser desarrolladas en diferentes tecnologías y ser administradas por diferentes entidades, lo que tienen todas en común es la capacidad de interoperar con su entorno a través de la implementación del modelo de gobernanza de datos común.

El SUGIFP debe implementarse de manera progresiva, haciendo una analogía con el presupuesto, debe verse como un programa permanente, el cual consta de múltiples proyectos de inversión y actividades recurrentes. Los proyectos de inversión serán implementados por los diferentes entes rectores siguiendo un plan de acción interinstitucional y basados en políticas y diseños transversales, entre los principales el modelo de gobernanza de datos y el modelo conceptual de GFP. Entre las principales actividades recurrentes se encuentran las de coordinación y gobernanza, el programa de gestión de cambio y generación de capacidades. Es importante recalcar que el SUGIFP es solo el componente tecnológico de la reforma al Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) de Colombia, la cual establece el marco jurídico, los mecanismos de gobernanza generales y la demanda funcional con la cual deben cumplir todos los componentes del SUGIFP.

Figura 2. Cadena de valor de información del SUGIFP



Fuente: Elaboración propia

- Sistemas de gestión administrativa y de recursos:** los sistemas de información en este grupo registran transacciones y eventos administrativos correspondientes a la gestión de recursos públicos. Representa un grupo heterogéneo que automatiza los procesos de apoyo de la GFP. Desde la perspectiva del SUGIFP proveen contexto y trazabilidad a las transacciones de GFP, así como insumos importantes para los sistemas analíticos. Derivado a que son los sistemas de primer registro utilizados principalmente por las unidades ejecutoras, deben estar diseñados de tal forma que apoyen a las entidades en la gestión del día a día de sus operaciones, así como interoperar transparentemente con el resto de los componentes del SUGIFP, en particular con los núcleos financieros con los cuales intercambian flujos de información de manera frecuente.

- **Núcleos de gestión financiera pública:** los sistemas de información en este grupo automatizan los macroprocesos centrales de la GFP, a saber, programación fiscal, presupuesto, contabilidad y tesorería. A su vez, representan los sistemas donde se registran las transacciones y eventos que impactan las finanzas públicas. Estos sistemas están diseñados principalmente para satisfacer las necesidades de información de los entes rectores. Los subsectores que conforman el sector público utilizan diferentes núcleos financieros, en este programa estamos interesados en particular en las herramientas utilizadas por los gobiernos subnacionales.
- **Repositorio de información financiera del Sector Público:** las herramientas tecnológicas en este grupo consisten en bases de datos donde se consolida información de todo el sector público para su procesamiento y uso posterior. La información que se almacena en ellas no solo es financiera, sino también administrativa y estadística. El objetivo principal es contar con un universo amplio de datos tanto corrientes como históricos para que sirvan de insumo a un set de aplicaciones diverso. La arquitectura de almacenamiento de responder a las necesidades diversas del set de datos que se gestionen es así como se espera utilizar diferentes implementaciones, tales como los lagos de datos, las bodegas de datos, bases de datos relacionales, etc. Es importante que las bases de datos en este grupo refuercen los controles y reglas de validación que garanticen la calidad e integralidad de la información.
- **Sistemas de transformación y visualización de datos operativos:** Los sistemas de información en este grupo transforman y consumen datos para crear aplicaciones de valor agregado para los usuarios. Se espera que la fuente primaria de estos sistemas sea el repositorio central de información del SIGFP. En este grupo se encuentran varias de las aplicaciones que actualmente existen en el ecosistema, incluidas las aplicaciones que producen estados financieros consolidados, que consolidan y visualizan información estadística, aplicaciones que son utilizadas para la evaluación y auditoría y portales de información pública entre otros.
- **Sistemas analíticos y de inteligencia hacendaria:** Este grupo consta de aplicaciones nuevas que aún no existen en el ecosistema actual. Estos nuevos componentes del SUGIFP proveerán servicios de inteligencia hacendaria para apoyar la toma de decisiones. Estas herramientas transformarán y consumirán los datos almacenados en el repositorio central de información del SIGFP a través de aplicación de tecnologías modernas como *Big Data*, *Machine Learning* e *Inteligencia Artificial*.

## 3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN

---

### 3.1. Tiempos y Secuenciación

Por su complejidad, y basados en experiencia internacional, se estima que la reforma de GFP propuesta puede implementarse en un periodo de 7 a 9 años, tal como lo plantea el CONPES 4008. Por ello, su implementación por fases es indispensable. Para la definición de las fases se establecieron los siguientes principios: a) se debe construir sobre lo construido; b) deben existir ganancias tempranas y continuas para mantener el interés en la reforma; c) debe buscarse resultados en cada uno de los objetivos de manera paralela; y d) las fases deben estar acorde a la capacidad de ejecución del gobierno.

Para definir la secuenciación de las reformas y su costeo específico, se requiere revisarlas a la luz del Plan Integral de Acción aprobado por la CIIGFP y de la Hoja de Ruta de la Reforma de la GFP, de manera tal que las diferentes acciones planteadas se encuadren y concatenen en una misma estrategia, bajo la visión general planteada en el capítulo I de este modelo y aplicada a cada uno de los sistemas y subsistemas.

### 3.2. Principales Indicadores y Reformas Prioritarias

Con el objetivo de monitorear los avances del plan de reformas se pueden definir distintos indicadores para realizar su seguimiento y poder tomar medidas correctivas ante posibles desvíos. Estos indicadores pueden ser de resultado, que apuntan a medir el cumplimiento de objetivos, metas y desempeño de distintas variables del plan, y de impacto, que permiten evaluar si los cambios introducidos solucionaron los problemas identificados.

Dentro de los primeros, se recomienda establecer indicadores que permitan evaluar los avances en cuatro dimensiones, a saber:

- De tiempos
- De cumplimiento de los proyectos principales
- De capacitación y sensibilización
- De reducción de riesgos

En cuanto a los indicadores de impacto, su objetivo es exponer cuál es el impacto de las reformas implementadas sobre la GFP, para determinar en qué medida se mejoran las debilidades detectadas en el CONPES 4008 y en este documento.

Para todos los indicadores adoptados será necesario hacer una medición inicial, al comienzo del Plan de Acción, para determinar la línea base. Se recomienda que la medición inicial y las posteriores estén a cargo de un grupo que reporte directamente a la CIIGFP.

Entre las dimensiones pasibles de ser evaluadas, se pueden mencionar la integración entre el presupuesto y la contabilidad, la generación automática de las estadísticas fiscales y económicas, el manejo unificado de los activos y pasivos financieros de todo el SPNF, la adaptación de los clasificadores presupuestales a los estándares internacionales, la mejora en la transparencia de la información y otras a ser definidas en el marco de la CIIGFP.

En lo que hace a las reformas específicas, de este Modelo Conceptual, del Plan Integral de Acción de la CIIGFP y de la Hoja de Ruta de la GFP se desprende una gran cantidad de actividades a encarar durante los próximos años. No obstante, no todas tienen el mismo grado de importancia, a pesar de la insistencia con que sean reclamadas por las distintas entidades involucradas. Por ello, resulta indispensable ordenar y priorizar las acciones previstas de acuerdo a su importancia, en base a dos criterios centrales:

- Actividades que permitan corregir problemas estructurales en el funcionamiento del SIGFP.
- Actividades que sean condición necesaria para el desarrollo de otras reformas y que, de no implementarse en el orden correcto, implicarían un despilfarro de tiempo y recursos.

De acuerdo a esas pautas, se proponen las siguientes reformas como de máxima prioridad:

#### **1. Ente contable unificado para la Administración Central**

Uno de los grandes problemas que enfrenta la GFP colombiana es la enorme cantidad de operaciones recíprocas, que llevan a que el proceso de consolidación presupuestal y contable sea excesivamente trabajoso y que se generen problemas con la aprobación del Balance General de la Nación, llegando a que la CGR se abstuviera de emitir opinión sobre este en 2015.

Gran parte de las dificultades relacionadas con las operaciones recíprocas tiene su origen en que la CGN define a la entidad contable pública (ECP) como “la unidad mínima productora de información”, lo que en términos prácticos ha determinado que en la Administración Central Nacional se identifiquen 44 ECP. Así, todas las operaciones entre estas entidades deben registrarse contablemente por separado para luego proceder a su consolidación al finalizar la vigencia.

La conformación de un único ente contable para toda la Administración Central Nacional tendría un efecto inmediato en la disminución del número de operaciones recíprocas, como así también en la mejora del proceso de consolidación y en la generación de información contable de calidad y a tiempo real, particularmente en los estados financieros y en los reportes de ejecución presupuestal.

#### **2. Clasificadores presupuestales que generen toda la información de esta fuente que requieren los demás sistemas y subsistemas del SIGFP**

En los últimos años se han hecho grandes avances en materia de clasificadores presupuestales, lo que se vio reflejado en el nuevo Catálogo Integrado de Clasificación

Presupuestal. Con el nuevo catálogo, por primera vez se cuenta con clasificaciones que están alineadas con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta todas las salidas que otras entidades requieren del sistema, como por ej., el DANE para elaborar las Cuentas Nacionales<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, la forma de resolver la integración del Clasificador por Objeto del Gasto y los catálogos de bienes ha sido muy particular. No se ha tenido en cuenta el UNSPSC -utilizado por Colombia Compra Eficiente para ordenar las compras gubernamentales-, lo que impide integrar la gestión de compras con los momentos de registro de la ejecución presupuestal. A la inversa, la Clasificación Central de Producto se incorporó directamente dentro del Clasificador por Objeto, cuando debería ser un catálogo independiente.

Para resolver estos problemas puntuales, se requiere una reforma que ordene las clasificaciones presupuestales a partir de una visión común, que permita que cada vez que se realice una transacción ingrese en el SIGFP toda la información que luego se requerirá como diferentes salidas. Solo una vez que se hayan definido estos clasificadores se podrá proceder a reformar la clave presupuestal, que es justamente el instrumento a través del cual se introducen los datos de cada operación en el sistema informático.

### **3. Catálogo de Cuentas Contables revisado y armonizado con el presupuesto y las estadísticas**

Al igual que en el caso de los clasificadores presupuestales, en materia de cuentas contables se han registrado importantes avances. Mediante la Ley 1314 de 2009, el Estado colombiano estableció como política la convergencia de la regulación contable del país hacia normas internacionales de información financiera y de contabilidad que tienen aceptación mundial, particularmente NIIF y NICSP.

Sin embargo, estos esfuerzos se direccionaron centralmente a la mejora de la información contable en sí y no a su articulación con el presupuesto. Así, por ej., aún no se cuenta con una relación unívoca entre el Clasificador por Objeto del Gasto y las cuentas contables, lo que obliga a intervenciones manuales por parte de los contadores de cada entidad, con la consiguiente pérdida de calidad de los datos. Tampoco se han tenido en cuenta todas las demandas de parte de la DGPM y del DANE para cumplir con los requerimientos de las estructuras de cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales y de las estadísticas fiscales, en el tiempo y la forma en que lo precisan.

Por ello, resulta central la articulación de las cuentas contables con el presupuesto y las estadísticas, de manera de cerrar el ciclo del SIGFP con información certera y confiable para todos los actores involucrados. Metodológicamente, resulta muy relevante que en el diseño del nuevo Catálogo de Cuentas se avance *pari passu* con la construcción del nuevo paquete de clasificadores presupuestales. Ambos conjuntos de cuentas conforman un todo armónico y no debieran tratarse por separado.

<sup>1</sup> Si bien el MEFP 2014 se encuentra armonizado con el SCN 2008, esa integración no es total y requiere revisar determinados aspectos, como las transferencias gubernamentales.

#### **4. Programas presupuestales con metodología común para todo el presupuesto**

La falta de una estructura programática en el presupuesto de funcionamiento no solo genera dificultades para mostrar una política presupuestal homogénea y consistente y es difícil de entender para un observador externo. También implica que el 80% de las erogaciones del gobierno nacional quede por fuera de todas las mediciones de producción física y, más aún, de indicadores de impacto y resultado. En consecuencia, cualquier intento por mejorar la calidad del gasto público e incrementar su eficiencia y eficacia llega, en el mejor de los casos, a la quinta parte del total.

Para cambiar esta situación no se requiere necesariamente que los programas estén unificados en ambos presupuestos, pero sí definir una metodología común de programas presupuestales, que se aplique tanto al presupuesto de funcionamiento como al de inversión. Este avance posibilitará la medición de la efectividad y eficiencia del gasto público, así como su interrelación con la gestión por resultados.

#### **5. Plan integral de generación de capacidades**

Uno de los grandes problemas de la gestión financiera en Colombia es la falta de comprensión de la importancia que reviste un sistema integrado de gestión financiera pública. Para implementar una reforma de las características de la que se propone, es necesario el desarrollo de un esquema general de capacitación que se mantenga a lo largo del tiempo y que permita formar cuadros medios calificados en materia de GFP en los órganos centrales, en las entidades ejecutoras e, inclusive, en los organismos de la cooperación internacional. En una primera etapa, este esquema se podrá organizar con especialistas internacionales, para que luego los capacitados se transformen en capacitadores y vayan instalando una visión compartida de la GFP en los distintos estamentos que componen la administración pública.

### **3.3. Gestión de Cambio**

Un programa efectivo de gestión de cambio es de suma importancia, ya que la resistencia al cambio es generalmente el síntoma de problemas más profundos. La literatura disponible sobre como implementar la gestión de cambio es voluminosa y no es el objetivo de este documento realizar un análisis detallado al respecto; sin embargo, sí se listarán los principios y áreas de acción más importantes.

Un elemento central para la gestión del cambio es el rol que juega el liderazgo político en promover, comunicar y mitigar la oposición a la reforma, el desarrollo de una visión común, la identificación e involucramiento de todas las partes interesadas, la definición de estrategias de comunicación, la conformación de los equipos e identificación de los líderes de la reforma, la definición de un plan detallado de implementación y capacitación, la mitigación de riesgos, y la toma en cuenta del ambiente político son áreas que la literatura identifica como importantes para la gestión de cambio.

Basado en estos principios generales, como parte del objetivo de fortalecer la gobernanza de la GFP se incorpora actividades específicas para diseñar e implementar meca-

nismos de gestión de cambio y planes de comunicación para facilitar la implementación y adopción efectiva de las reformas. Esta actividad incluye:

- La definición de estrategias para facilitar el trabajo conjunto y la coordinación entre entidades y dependencias en el diseño e implementación de la reforma
- La definición de estrategias para identificar y gestionar resistencias al cambio y a la reforma
- La elaboración de un plan de comunicaciones para dar a conocer la reforma y promover apoyo de funcionarios de todos los niveles

### 3.4. Gestión de Capacidades

El proceso de reforma de la GFP implica la participación de una gran cantidad de funcionarios públicos de las diferentes entidades que están involucradas en la operación y el diseño del SIGFP. Para que esa participación sea realizada con convencimiento y eficacia, es necesario que todas estas personas conozcan acabadamente la visión general de la reforma y lo que se espera de ellos.

Así mismo, los mensajes con relación al SIGFP, sus ventajas, los avances, el aval del mismo por los máximos funcionarios, deben ser recibidos y visualizados permanentemente por todo el personal que conforma la administración colombiana.

Se trata con estas acciones de disminuir al máximo el nivel de incertidumbre que los funcionarios de los órganos centrales y las entidades ejecutoras tienen respecto del impacto que pueden recibir con la implementación de los nuevos procesos.

Esto se profundiza teniendo en cuenta que se espera que la implementación de la reforma dure casi una década y que impacte directa o indirectamente en todas las entidades del sector público colombiano. Para tener éxito en un emprendimiento de esta magnitud es necesario diseñar e implementar un modelo integral y coordinado de fortalecimiento de capacidades en GFP. El modelo debe incluir todos los subsistemas y el ciclo completo de GFP, a saber:

- Elaborar de un mapa de entidades e iniciativas de fortalecimiento de capacidades.
- Identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades en entidades del nivel nacional.
- Identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades en entidades del nivel subnacional.
- Fortalecer mecanismos de coordinación vertical entre los tres niveles de gobierno.
- Promover la creación y funcionamiento de comunidades de práctica, las cuales consisten en redes conformadas por gobiernos subnacionales para compartir casos de éxito, lecciones aprendidas y así fortalecer capacidades con base en experiencias locales.

- Diseño de modelo integral y coordinado de fortalecimiento de capacidades.
- Pilotaje de modelo de fortalecimiento de capacidades.
- Implementación de modelo de fortalecimiento de capacidades.

A partir de estos elementos, la gestión del talento humano deberá efectuarse a dos niveles. Por un lado, acciones de sensibilización dirigidas a los funcionarios del nivel político, para que comprendan cabalmente los alcances y la profundidad del programa de reforma y la manera en que el acceso a información de calidad generada por el SIGFP repercutirá en la toma de decisiones que les compete. Por el otro, un programa integral de capacitación que tenga en cuenta el rol que les corresponda a los diferentes agentes, sea que se trate de personal directivo, de supervisión y análisis o de personal técnico dedicado a la operación de cada sistema.

A fin de lograr los objetivos buscados, se recomienda diseñar acciones de sensibilización para los funcionarios de alto nivel, con una duración de 4 a 10 horas en total, y en paralelo elaborar un plan de capacitación permanente para los analistas y técnicos de una duración aproximada de 80 a 120 horas y una orientación teórico-práctica, dividido en un primer curso básico sobre los aspectos conceptuales globales del SIGFP y los sistemas que lo conforman, y cursos operativos de corta duración sobre el contenido y operación de los desarrollos funcionales.

Este plan deberá mantenerse a lo largo del tiempo para cumplir con el propósito de ir preparando generaciones de funcionarios formados en la misma visión general de la GFP y que hablen un lenguaje común. De esta forma, será posible contar con personal capacitado que no solo cumplirá con mayor eficiencia sus tareas, sino que podrá instruir en esos lineamientos estratégicos a los futuros funcionarios que ingresen a la administración pública.

Teniendo en cuenta la complejidad de las tareas y lo novedoso del esquema planteado para Colombia, en una primera etapa se sugiere contratar docentes especializados provenientes de otros países; luego, a medida que los funcionarios locales se vayan instruyendo, podrán tomar ese rol y funcionar como capacitadores de capacitadores.

El plan de capacitación, de acuerdo con las características señaladas, se programará en el tiempo teniendo en cuenta el avance que se espera en el diseño de los sistemas y los cronogramas de implementación de las reformas adoptadas. Se recomienda para ello la creación de una unidad especializada encargada de diseñar e implementar las acciones descriptas, bajo la orientación y supervisión de la CIIGFP.

### 3.5. Factores Claves de Éxito

La literatura que explora la implementación de estos sistemas ha crecido considerablemente en los últimos años, y las experiencias internacionales documentadas nos ayudan a entender qué factores pueden ser considerados críticos para el éxito o fracaso de los proyectos. El Banco Mundial ha sido uno de los principales donantes para los proyectos

de sistemas de información de GFP, con más de 1,200 millones de dólares en 81 países a través de 148 proyectos de sistemas de GFP desde 1985<sup>2</sup>.

**Tabla 5.** Factores del fracaso de los proyectos de implementación de sistemas de GFP

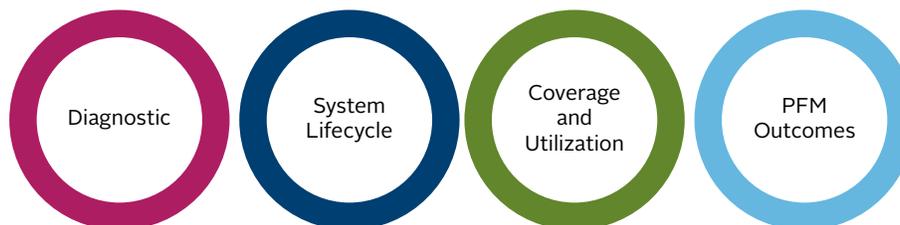
Factores de fracaso	Pry	AFR	EAP	ECA	LCR	MNA	SAR
Inadecuada capacitación a equipos del proyecto	30	10	2	5	8	1	4
Resistencia organizacional	23	4		5	12	1	1
Débil preparación del proyecto y planificación	22	9	1	2	7	1	2
Diseño complejo/muchos procesos de contratación	22	9	1		12		
Inadecuada estructura organizacional para integración	20	7	2	2	5		4
Inadecuada infraestructura tecnológica	18	7	1	1	4	1	4
Falta de liderazgo y compromiso	17	4	2	2	6	1	2
Falta de capacidades del equipo del proyecto	17	8	2		6	1	
Tecnología inadecuada	13	4		2	6	1	
Inefectiva coordinación del proyecto	9	5		2	2		
Entorno externo (temas políticos, desastres)	8	2			2		4
Falta de claridad en la gobernanza del proyecto	6	3			1	1	1
# de proyectos	55	13	3	7	25	2	5

Fuente: Banco Mundial, 2011

La tabla anterior recopila los motivos principales expresados por los equipos de implementación para justificar los atrasos de los proyectos en varias de las regiones en las cuales el Banco Mundial opera. Como es de esperar, la tabla es dominada por problemas de gobernanza y gestión de cambio, esto es verdad en todas las regiones, pero con mayor incidencia en Latinoamérica y el Caribe. Aún más importante es analizar ¿cómo mejorar las probabilidades de que estos proyectos sean exitosos?

Para esto nuevamente se pueden revisar a los datos y estudios del Banco Mundial, la figura 4 muestra un marco de referencia para la implementación de este tipo de sistemas.

**Figura 4.** Marco de referencia para la implementación de sistemas de GFP



Fuente: Banco Mundial, 2014

<sup>2</sup> Ensuring better PFM outcomes with FMIS Investments – World Bank 2020

El marco de referencia consta de las siguientes 4 fases:

- **Diagnóstico:** Se deben identificar los problemas que el propuesto sistema debe resolver. Es importante que se cubran todos los aspectos, incluyendo relación con procesos manuales o sistemas externos.
- **Gestión del ciclo de desarrollo:** Existen múltiples etapas para poner un sistema en producción. Desde el diseño funcional y técnico, el proceso de adquisición, implementación y mantenimiento. Todos requieren buena gestión de proyecto y fuerte apoyo gubernamental.
- **Utilización y cobertura:** Los beneficios solo se pueden acumular a través de la utilización del sistema. Por ejemplo, en sistemas de gestión financiera la proporción del presupuesto que pasa por el sistema es una buena métrica del nivel de beneficio del sistema.
- **Medir resultados:** Los beneficios de la implementación del sistema deben medirse contra los resultados. Ejemplos: cobertura del presupuesto, eficiencia de controles aduaneros, etc.

### 3.6. Gestión de Riesgos

El objetivo de la gestión de riesgos es el de disminuir la probabilidad y el impacto de los eventos negativos en el proyecto. Para ello se requiere:

- **identificar los riesgos**, a través de un proceso mediante el cual se determinan los eventos que pueden afectar negativamente al proyecto y se documentan sus características;
- **evaluarlos**, analizando la probabilidad de que el evento ocurra y, si efectivamente ocurriera, cuál sería el impacto (en tiempo, alcance, calidad, costo, etc.) que tendría sobre el proyecto;
- **planificar una respuesta** a los mismos, desarrollando opciones y acciones para reducir la probabilidad y/o el impacto de la amenaza.

A su vez, los riesgos pueden clasificarse en diferentes categorías según sus causas potenciales:

- de Gestión
- de Planificación
- de Recursos
- de Requisitos
- Tecnológicos
- Externos

La probabilidad de que la amenaza ocurra se puede ordenar según la siguiente escala:

- Muy alta
- Alta
- Media
- Baja
- Muy Baja

Por último, es posible medir el impacto que se generaría si el evento ocurre de la siguiente manera:

- Importantísimo
- Importante
- Moderado
- Menor
- Muy menor

Para realizar una adecuada gestión de riesgos de las reformas aquí propuestas, se recomienda analizar las posibles dificultades que se podrían encontrar al avanzar en cada una de ellas. Sin embargo, es posible identificar aquellos riesgos más importantes para todo el proceso de cambio de la GFP, de acuerdo con las categorizaciones planteadas previamente, así como medidas de mitigación que podrían implementarse, tal como se describe en la tabla 6.

**Tabla 6.** Principales riesgos y medidas de mitigación

ID	Categoría	Identificación		Análisis		Medidas de Mitigación
		Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
1	Gestión	Falta de apoyo de las autoridades	Los funcionarios de los niveles superiores no brindan el apoyo necesario al plan de reformas.	Media	Importante	Mantener informadas a las autoridades sobre los beneficios, el impacto y la evolución del plan para sensibilizar, lograr la aceptación, el apoyo y el compromiso.  Proponer logros e hitos cumplibles dentro del mandato de las autoridades.

ID	Categoría	Identificación		Análisis		Medidas de Mitigación
		Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
2	Gestión	Problemas en la coordinación interinstitucional	Las diferencias entre las entidades generan demoras y suspensiones en las actividades propuestas.	Alta	Importante	Aprovechando la CIIGFP, definir claramente el proceso de toma de decisiones y comunicarlo claramente a los intervinientes remarcando su importancia. A lo largo del proyecto, revisar el proceso junto a los responsables de las decisiones para detectar cuáles son los inconvenientes y proponer acciones de mejora.
3	Gestión	Resistencia al cambio	Funcionarios de la GFP a los que les cuesta aceptar los cambios que introduce el SIGFP.	Alta	Moderado	Realizar un plan de capacitación permanente que tenga en cuenta la resistencia natural al cambio. Transmitir continuamente un mensaje que enfatice las bondades del cambio. Mantener y divulgar el apoyo de las autoridades.
4	Gestión	Problemas en la coordinación de los organismos internacionales	Existen diferencias conceptuales y metodológicas entre los organismos internacionales que colaboran con la reforma.	Alta	Moderado	Establecer una coordinación unificada de la ayuda internacional que defina prioridades y evite superposiciones. Supeditar las ayudas a las reformas establecidas en los planes aprobados.
5	Planificación	Errores en la planificación	Mala evaluación de los tiempos, estimaciones demasiado optimistas.	Media	Importante	Al realizar la planificación detallada de las reformas, nutrirse de experiencias internacionales y de estadísticas históricas, ser rigurosos con las estimaciones, las precedencias, los tiempos de aprobación y puesta en vigencia, la consideración de riesgos, etc.
6	Planificación	Demoras de Entidades o sectores	En el caso de cambios interinstitucionales, que alguna de las partes involucradas se demore en el cumplimiento de sus actividades.	Media	Importante	Al realizar la planificación detallada del plan de reformas, tener en cuenta las precedencias y los riesgos de los cambios que impactan en más de una entidad, asegurándose de contemplar una variabilidad conveniente. Definir indicadores de alertas tempranas y controlar la evolución de las actividades con especial detalle cuando se trata de un cambio interinstitucional.

ID	Categoría	Identificación		Análisis		Medidas de Mitigación
		Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
7	Recursos	Escasez de recursos humanos	No se cuenta con los recursos humanos necesarios determinados en la planificación.	Muy Baja	Importante	<p>Comunicar claramente a las autoridades la demanda de recursos y perfiles, cantidades y momentos.</p> <p>Lograr el compromiso expreso al respecto.</p> <p>Contar con mecanismos alternativos ágiles para la contratación de personal.</p>
8	Recursos	Demora por bajo rendimiento de los equipos de trabajo		Muy Baja	Importante	<p>Al realizar la planificación detallada de las reformas, basarse en registros realistas del rendimiento. Por otro lado, al asignar los recursos a los equipos de trabajo tener en cuenta que estos respondan al rendimiento proyectado.</p> <p>Si de todas maneras durante el proyecto se presentan demoras, discutir la conveniencia de re-planificación, refuerzo de recursos, cambio de alcance, etc.</p>
9	Tecnológico	Deficiencias o problemas con recursos de hardware o la plataforma tecnológica	Problemas en el entorno de desarrollo, prueba o producción.	Baja	Importante	<p>Realizar un estudio detallado de las características de la infraestructura tecnológica y recursos de hardware demandados por el proyecto.</p> <p>Documentar claramente el requerimiento y lograr el compromiso expreso al respecto.</p> <p>Asegurarse de contar con profesionales con conocimientos y experiencia en la plataforma, o bien contar con un contrato de mantenimiento y soporte técnico adecuado.</p>
10	Tecnológico	Impactos no previstos en la implementación	Que la implementación de un cambio en un sistema provoque que otra parte del mismo sistema, u otros sistemas distintos, dejen de funcionar correctamente.	Media	Importante	<p>Definir claramente la metodología de análisis de impacto y de pruebas de regresión.</p> <p>Controlar que el análisis de impacto y las pruebas de regresión siempre se realicen y que cumplan con la metodología.</p> <p>Tener previstos los procedimientos de rollback adecuados.</p>

ID	Categoría	Identificación		Análisis		Medidas de Mitigación
		Descripción breve	Comentarios adicionales	Probabilidad	Impacto	
11	Externo	Falta de Financiamiento	Problemas surgidos de errores en la cuantificación de los recursos o restricciones provocadas por factores externos.	Baja	Importante	Acordar con los donantes y cooperantes su participación y ayuda financiera. Redimensionar y reorganizar el proyecto teniendo en cuenta las limitaciones de financiamiento.
12	Externo	Problemas normativos	No aprobación o retraso en la aprobación de la normativa que da sustento a los cambios planteados	Baja	Importante	Volver a planificar la implementación de las reformas afectadas. Implementar las reformas con acuerdos interinstitucionales hasta que se aprueben las normas

