

XVI

Anexo Modelo de Datos y Mapa de Procesos

Tabla de contenido

XVI

1. PROPÓSITO	948
2. ALCANCE	948
3. INTRODUCCIÓN	948
3.1. Teoría General de Sistemas Aplicada a la Gestión Financiera Pública. . . .	948
3.2. Caja Negra	948
3.3. Elementos que Describen un Sistema	949
3.4. Elementos Utilizados en la Descripción de Subsistemas y Procesos de la GFP de Colombia	949
3.5. Mapa de Procesos- Aspectos Metodológicos	950
3.6. Proceso de Documentación	950
4. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA	951
4.1. Interacción entre Subsistemas	952
4.2. Desarrollo por Subsistema	953
4.2.1. <i>Subsistema: Presupuesto</i>	953
4.2.2. <i>Subsistema: Contabilidad</i>	956
4.2.3. <i>Subsistema: Tesorería</i>	959
4.2.4. <i>Subsistema: Crédito Público</i>	961
4.2.5. <i>Subsistema: Programación Fiscal</i>	963
4.2.6. <i>Subsistema: Planeación</i>	965
4.2.7. <i>Subsistema: Inversión Pública</i>	967
4.2.8. <i>Subsistema: Ingresos</i>	969
4.2.9. <i>Subsistema: Bienes Fiscales</i>	971
4.2.10. <i>Subsistema: Compras y Contrataciones</i>	973
4.2.11. <i>Subsistema: Recursos Humanos</i>	975

4.2.12. Subsistema: Control Fiscal.	977
4.2.13. Subsistema: Estadísticas de Finanzas Públicas.	979
4.2.14. Subsistema: Estadísticas Económicas (Cuentas Nacionales del Sector Público)	981
5. ROL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS	982
5.1. Macroprocesos y Procesos de Entidades Ejecutoras	982
6. CATÁLOGOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA	983
6.1. Los Catálogos Fundamentales como Idioma Común de los Subsistemas de la GFP	985
6.2. Documentación del uso de los Catálogos Fundamentales en los Procesos de la Gestión Financiera Pública de Colombia	985
6.3. Origen y Gobernanza de los Catálogos	986
6.4. Relación entre los Catálogos.	986

1. PROPÓSITO

Este documento describe los procesos que forman parte del sistema de Gestión Financiera Pública (GFP) de Colombia, los subsistemas involucrados, las relaciones entre dichos procesos y las instituciones encargadas de intervenir en cada uno de los mismos.

2. ALCANCE

El documento se estructura de la siguiente manera:

- Primera sección a modo de introducción donde se menciona a la Teoría General de Sistemas como herramienta fundamental para poder entender y describir un sistema complejo como es la GFP, los elementos que forman parte del sistema y la forma en que se describen los mismos y sus relaciones
- Una segunda sección que desarrolla la descripción de cada subsistema
- Una tercera sección que describe el uso de los catálogos y clasificaciones utilizadas y como deben armonizarse para permitir el flujo de la información y satisfacer las necesidades de los subsistemas intervinientes y de los actores (instituciones, autoridades, ciudadanos)

3. INTRODUCCIÓN

3.1. Teoría General de Sistemas Aplicada a la Gestión Financiera Pública

La Teoría General de Sistemas, iniciada en los años 40 por Ludwig Von Bertalanffy, define a un sistema como un “conjunto organizado de cosas o partes interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario o complejo y tienen un objetivo determinado”. Si bien es una teoría extensa y que abarca varios conceptos, se hará hincapié en aquellos que resultan interesantes a la hora de presentar la Gestión Financiera Pública.

Dada la definición de un sistema se concluye que éstos abarcan todo el universo y cada sistema puede (y debe) pensarse como un subsistema de un sistema superior. Un sistema recibe un conjunto de entradas, las procesa y produce un conjunto de salidas.

3.2. Caja Negra

Dentro del vasto bagaje de conocimientos que desarrolla la Teoría General de Sistemas, y cuyo propósito no es desarrollar aquí, un concepto fundamental para analizar la Gestión Financiera Pública es el de “Caja negra”. Este concepto implica que, a la hora de analizar un sistema complejo, es necesario abstraerse de la forma que el sistema

resuelve (o procesa) su función y pensarlo como un instrumento que recibe un insumo (entrada) y produce una salida o producto. De este modo, el análisis se concentra en asegurar la disponibilidad de los insumos necesarios para el funcionamiento del sistema, entendiendo como fundamental que el sistema no puede resolver su función en forma completa si no dispone de los insumos necesarios. Es decir, “lo que no entra, no sale”.

3.3. Elementos que Describen un Sistema

Los elementos básicos de un sistema, a través de los cuales se describirá la Gestión Financiera Pública (GFP), son:

- Las Entradas: los elementos vitales que necesita el sistema para poder ejercer su función.
- Los Procesos: la función o procesos a través de los cuales los insumos se convierten en los productos o salidas
- Las Salidas: es el producto esperado del sistema a través del cual alimentara a otros sistemas superiores.

Otras características relevantes de los sistemas y aplicables a la GFP son:

- El ambiente o entorno donde el sistema se ejecuta el sistema
- La capacidad de realimentación, es decir de evaluación de su funcionamiento para poder corregir o mejorar en las siguientes iteraciones del mismo.

En lo referido a la Gestión Financiera Pública, se analizará la misma como un gran sistema complejo formado por distintos subsistemas, cada uno de los cuales cumple con una función específica e interactúa con otros subsistemas.

Para cada subsistema se identifican:

- Procesos, entendiendo como tales aquellas funciones que reciben un conjunto de insumos, realizan actividades de procesamiento y producen salidas que serán requeridas por otros procesos dentro del mismo subsistema o fuera de él.
- Macroprocesos, compuestos por un conjunto de procesos pertenecientes a un mismo subsistema que pueden agruparse según la funcionalidad que brindan.

3.4. Elementos Utilizados en la Descripción de Subsistemas y Procesos de la GFP de Colombia

Los atributos a través de los cuales se describe cada proceso son los siguientes:

- Subsistema
- Macroproceso
- Proceso
- Objetivo

- Responsable
- Entradas:
 - Nombre de la entrada
 - Institución que produce dicha entrada
 - Subsistema que produce dicha entrada
- Salidas:
 - Nombre de la salida
 - Institución que requiere dicha salida
 - Subsistema que requiere dicha salida

3.5. Mapa de Procesos- Aspectos Metodológicos

La relación entre los procesos de los subsistemas (y por ende entre los subsistemas en sí) está dada por las entradas y salidas de los mismos.

La entrada de un proceso debe ser o bien externa o ser un producto (salida) de otro proceso dentro del subsistema de administración financiera pública.

Esta interrelación constituye un “mapa de procesos” que permite comprender la finalidad de los distintos procesos y como cada uno de ellos contribuyen a un todo, es decir a la función del sistema de gestión financiera pública.

Para poder confeccionar este mapa de procesos se estableció una metodología de análisis y documentación estandarizada que priorizó la comunicación entre los procesos al análisis detallado de cada proceso.

3.6. Proceso de Documentación

El primer paso fue establecer, entre los distintos subsistemas, una homogeneidad en cuanto al nivel de abstracción con el que se enumeran los procesos. Esto permitió obtener, para cada subsistema, una lista de macroprocesos y procesos con un nivel de agregación similar entre todos.

Una vez obtenida la lista de macroprocesos y procesos de cada subsistema se documentó cada proceso haciendo énfasis en la enumeración de entradas y salidas de cada proceso.

Para ello se diseñó una planilla de documentación estándar para cada uno de los procesos.

La primera solapa se la reservó a la descripción del proceso centrándose en los atributos de procesos arriba descritos. Las entradas y salidas de cada proceso, que actúan como “conectores” entre los mismos, fueron codificadas a fin de facilitar la identificación de inconsistencias entre subsistemas (subsistemas que requieren de una entrada que el otro subsistema no tiene como salida)

La segunda solapa detalla, para cada salida, el uso de catálogos fundamentales de gestión financiera pública (aspecto desarrollado más adelante en este mismo documento).

A través de una aplicación informática desarrollada en lenguaje R se procesaron estas planillas en forma automática detectándose inconsistencias que requirieron correcciones y aclaraciones en diversos subsistemas.

Con los procesos documentados en las planillas y sus entradas y salidas homogeneizadas se confeccionaron los gráficos de interacción correspondientes.

Dado que sería imposible mostrar, en un solo gráfico, las interacciones entre todos los procesos de la GFP y tampoco entre todos los subsistemas, se utiliza, para cada subsistema, un gráfico que muestre la interrelación con los demás y su entorno.

A efectos de simplificación en la confección de los gráficos se han resumido los nombres de los subsistemas y/o de los flujos en algunos casos.

Convenciones de los gráficos:

- Los subsistemas se muestran con fondo naranja
- Los flujos de salida se muestran en gris
- Los flujos de entrada se muestran en negro

A modo de anexo se adjuntan las planillas que describen los procesos de cada subsistema. La documentación se organizó de la siguiente manera:

- Una carpeta por subsistema que contiene.
- Una carpeta por cada macroproceso del sistema.
- Una planilla Excel con el nombre de cada proceso organizada en las solapas descritas anteriormente.

El diagrama de interacción del subsistema (desarrollado con la aplicación web draw.io)

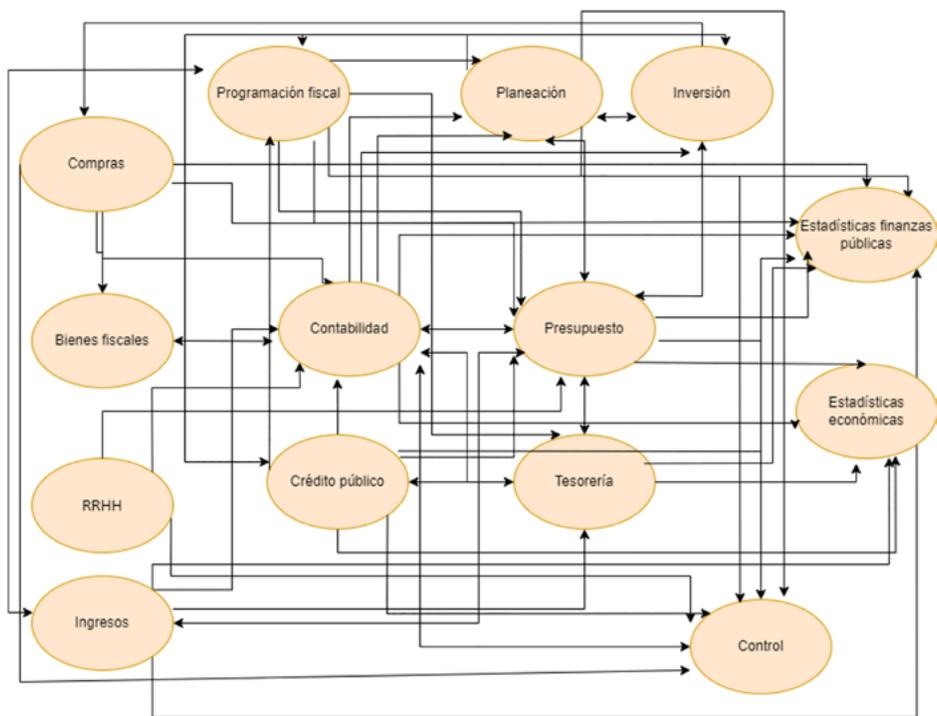
4. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE COLOMBIA

Tal como ha sido desarrollado en los capítulos anteriores, los subsistemas de la GFP de Colombia son:

- Presupuesto
- Contabilidad
- Tesorería
- Crédito Público

- Programación Fiscal
- Planeación
- Inversión
- Ingresos
- Compras y Contrataciones
- Bienes Fiscales
- Recursos Humanos
- Control Fiscal
- Estadísticas de las Finanzas Públicas
- Estadísticas Económicas del Sector Público

4.1. Interacción entre Subsistemas



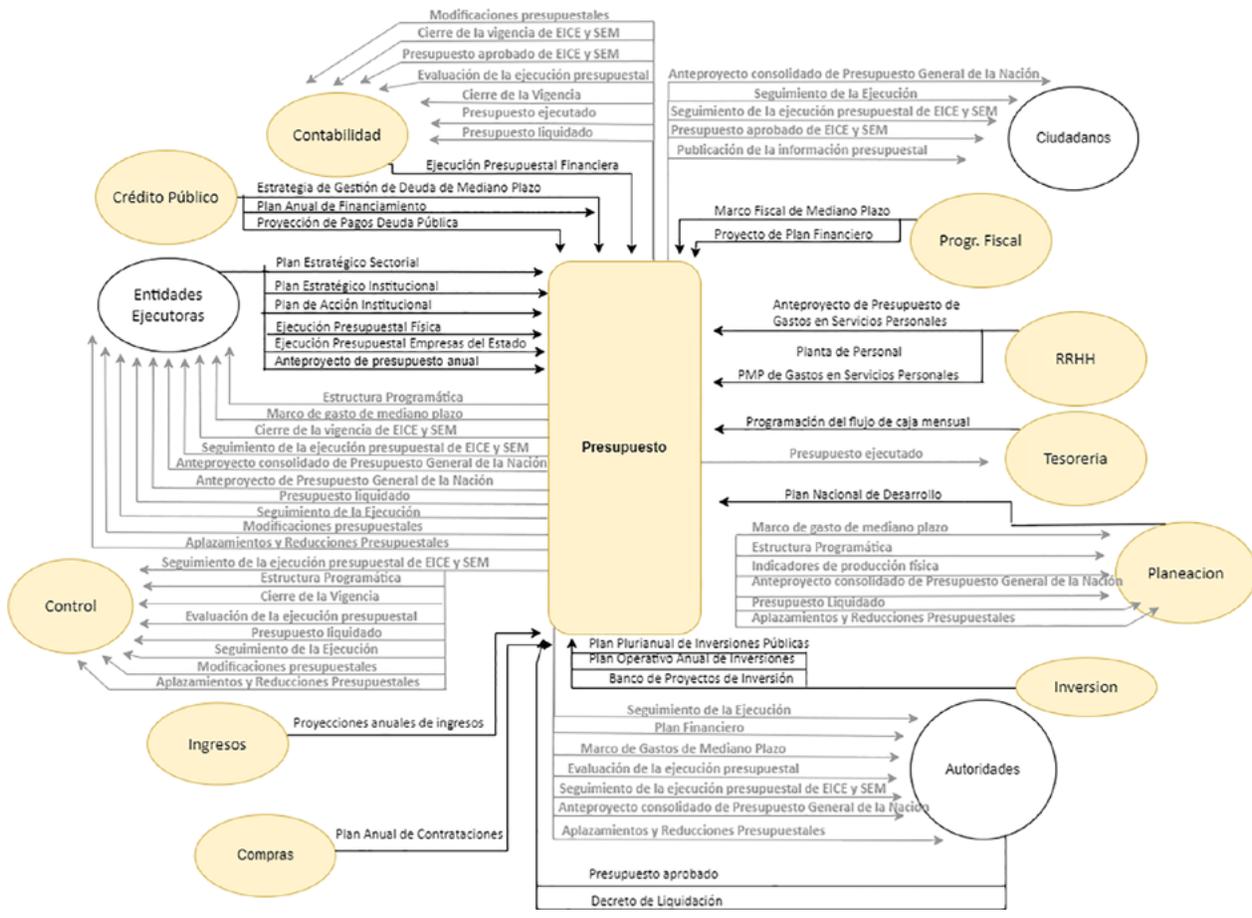
Los distintos subsistemas interactúan entre sí de manera constante. Cada uno de ellos obtiene información que generan las entidades ejecutoras a través del registro de las transacciones, así como de las entidades rectoras de cada subsistema que realizan sus funciones propias. Para cada subsistema se desarrollan los siguientes aspectos:

- Diagrama de interacción: se grafica los flujos de entrada y salida con el resto de los subsistemas de la GFP, así como con otros actores relevantes en su interacción.
- Lista de Macroprocesos y procesos
- Vista de entidades: permite identificar que entidades se relacionan con el subsistema
- Descripción detallada de procesos: en las planillas adjuntas con la información diseñada en solapas tal lo expuesto más arriba

4.2. Desarrollo por Subsistema

4.2.1. Subsistema: Presupuesto

Figura 1. Diagrama de Interacción



4.2.1.1. Macroprocesos y procesos de Presupuesto

Macroproceso: Programación presupuestal

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo o Presupuesto Plurianual

Revisión y presentación del Plan Financiero

Definición de la estructura programática (incluye producción física)

Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Anual

Consolidación del Proyecto de Presupuesto Anual

Macroproceso: Aprobación del presupuesto

No se desarrolla por corresponder a la Rama Legislativa

Macroproceso: Seguimiento de la ejecución

Procesos:

Liquidación del presupuesto aprobado

Seguimiento presupuestal físico y financiero

Tramitación de modificaciones presupuestales

Aplazamiento o reducción presupuestal

Macroproceso: Cierre y evaluación del presupuesto

Procesos:

Cierre de la vigencia

Evaluación de la ejecución física y financiera

Control social del presupuesto

Macroproceso: Gestión presupuestal de las empresas públicas

Procesos:

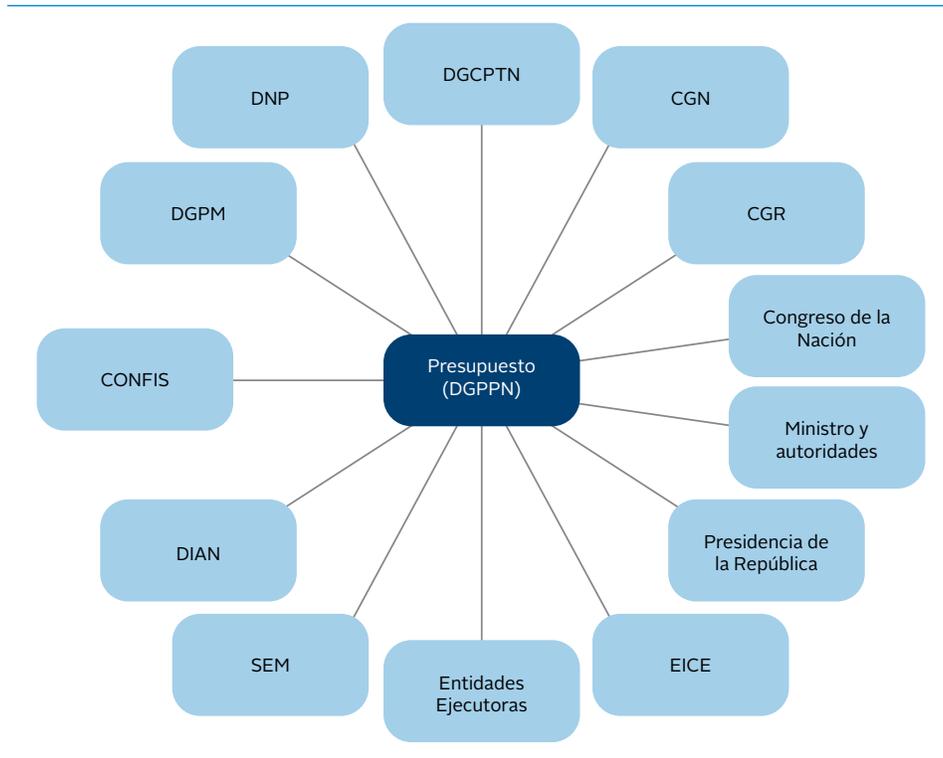
Programación del presupuesto de las empresas públicas

Aprobación del presupuesto de las empresas públicas

Seguimiento de la ejecución del presupuesto de las empresas públicas

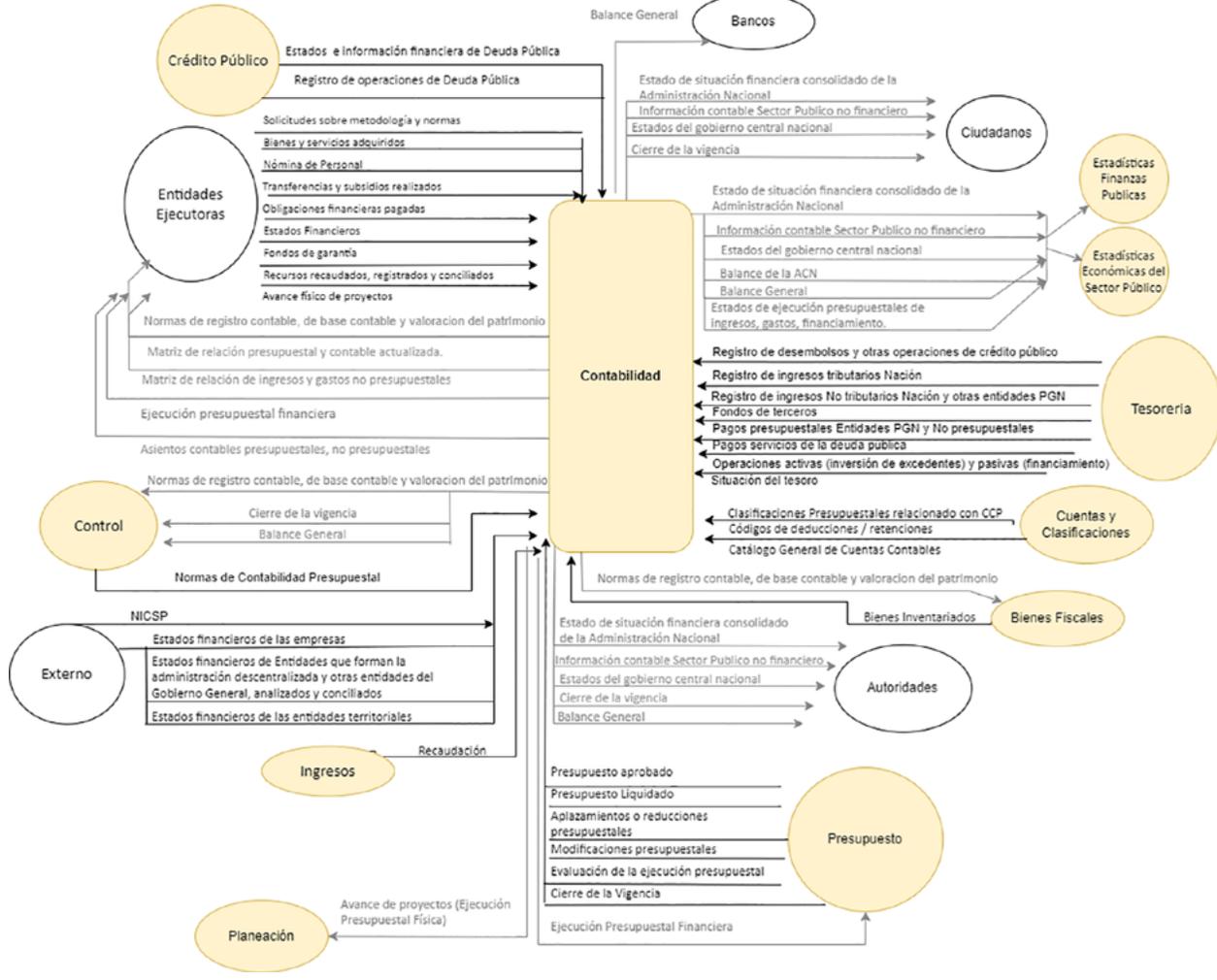
Cierre del presupuesto de las empresas públicas

Figura 2. Vista de entidades



4.2.2. Subsistema: Contabilidad

Figura 3. Diagrama de Interacción



4.2.2.1. Macroprocesos y procesos de Contabilidad

Macroproceso: Desarrollo normativo, funcional y metodológico

Procesos:

Elaboración de normas de reconocimiento, base contable, valoración del patrimonio

Administración de las relaciones entre cuentas presupuestales y contables

Administración de las relaciones entre cuentas no presupuestales y contables

Macroproceso: Contabilidad y Balance de la Administración Central Nacional (ACN)

Procesos:

Registro de la ejecución presupuestal

Registro de asientos contables presupuestarios y no presupuestarios

Elaboración del Balance General de la ACN

Elaboración de estados físicos y financieros de la ACN

Macroproceso: Consolidación contable

Procesos:

Consolidación de información contable y elaboración del balance del gobierno central nacional (Administración Central y entidades descentralizadas no empresariales)

Consolidación de información contable del Sector público no financiero

Macroproceso: Elaboración de Estados Contables

Procesos:

Elaboración de información al cierre de la vigencia

Elaboración del Balance General

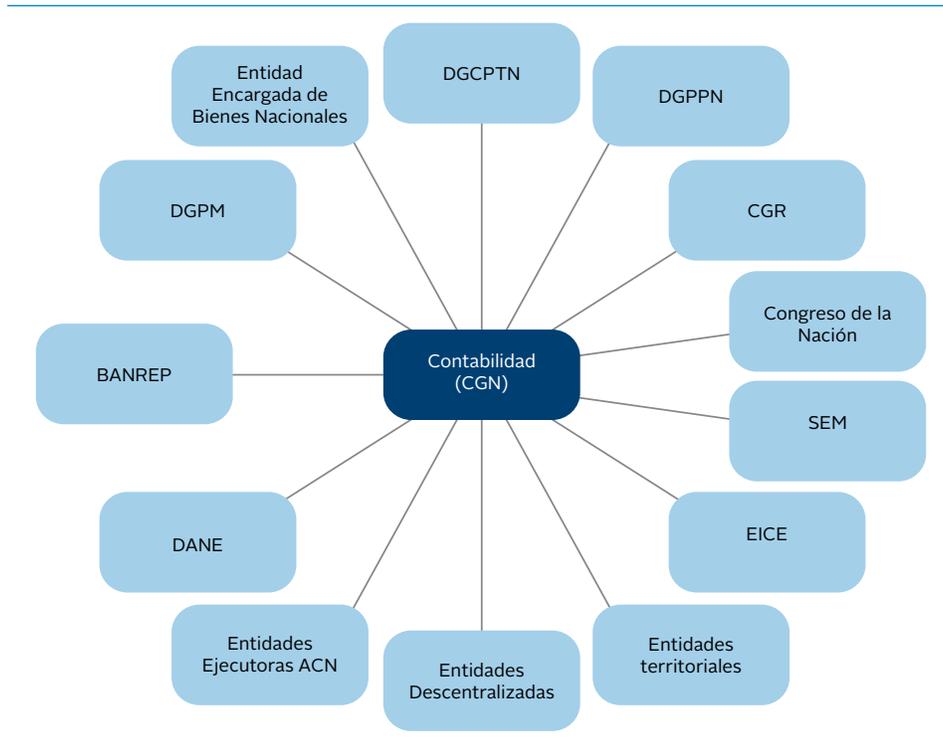
Macroproceso: Análisis Contable y Financiero

Procesos:

Análisis de consistencia de la información presupuestal, contable y económica

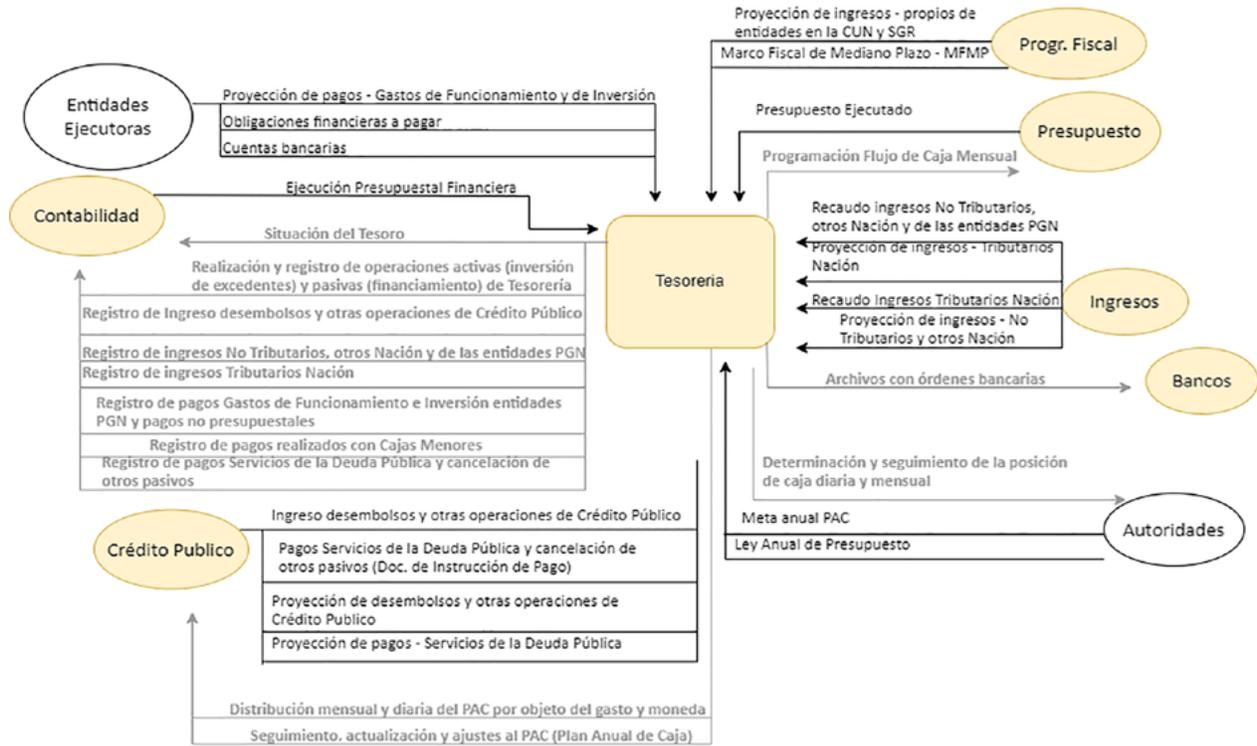
Análisis económico y financiero - Generación de información periódica

Figura 4. Vista de entidades



4.2.3. Subsistema: Tesorería

Figura 5. Diagrama de Interacción



4.2.3.1. Macroprocesos y procesos de Tesorería

Macroproceso: Elaboración de estrategia y planeación financiera

Procesos:

Programación y seguimiento del plan anual de Caja

Programación del flujo de caja diario

Macroproceso: Administración de cuenta única del Tesoro

Procesos:

Gestión de Ingresos tributarios

Gestión de ingresos no tributarios y otros

Gestión de Desembolsos y otras operaciones de crédito publico

Gestión de Pagos de Gastos de Funcionamiento e Inversión

Gestión de Pagos no presupuestales

Gestión de pagos de deuda publica

Gestión de pagos de caja menor en pagadurías entidades PGN

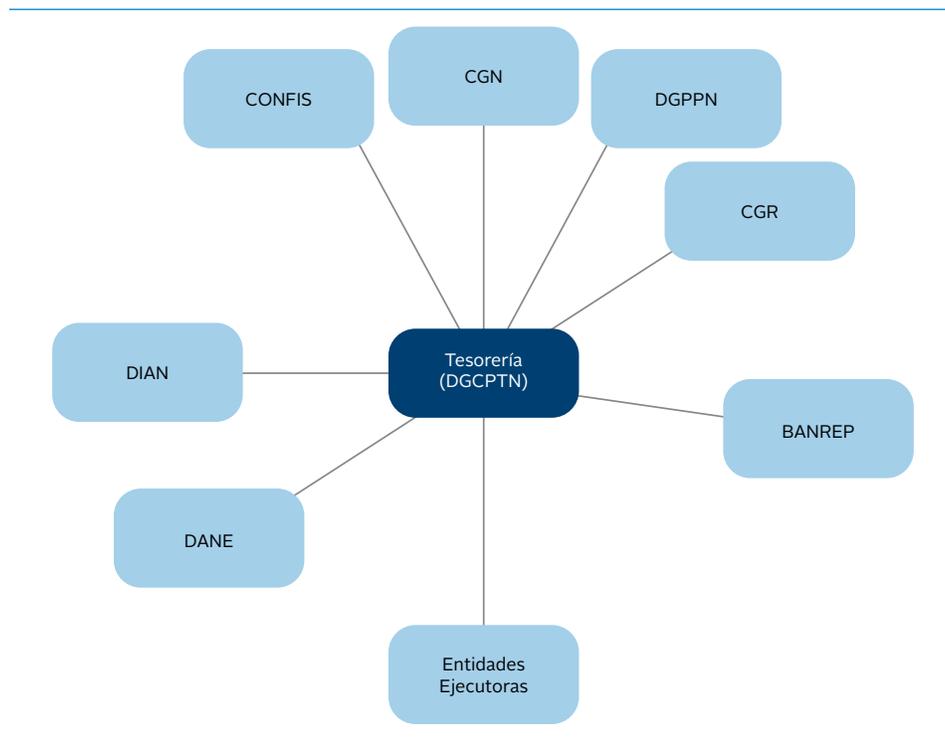
Macroproceso: Administración de liquidez y otros activos financieros

Procesos:

Gestión de Operaciones Activas. Inversión de excedentes.

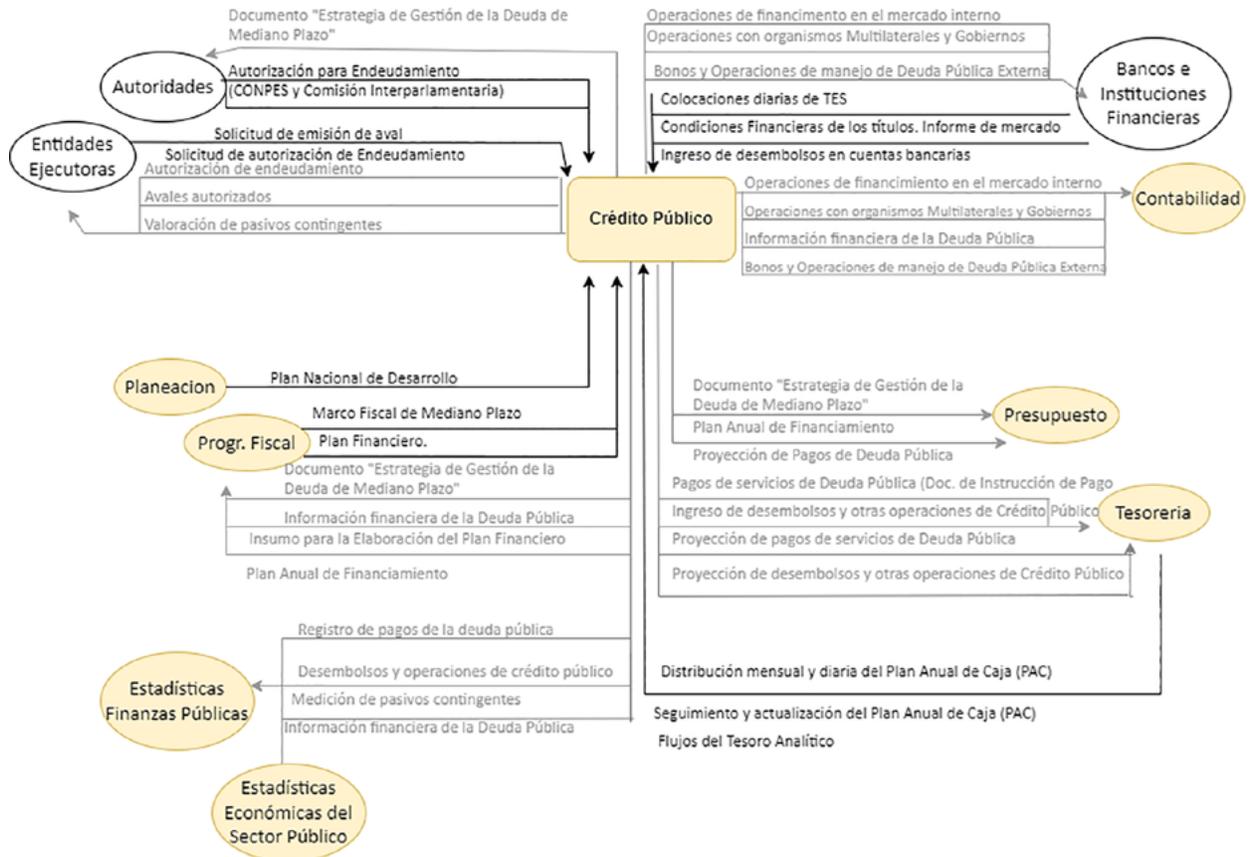
Gestión de Operaciones Pasivas. Financiamiento.

Figura 6. Vista de entidades



4.2.4. Subsistema: Crédito Público

Figura 7. Diagrama de Interacción



4.2.4.1. Macroprocesos y procesos de Crédito Público

Macroproceso: Estrategia y Planeación Financiera de la Deuda Pública

Procesos:

Estrategia de Gestión de la deuda de mediano Plazo (EGDMP)

Información para la Elaboración y actualización del Plan Financiero

Macroproceso: Gestión de Financiamiento de la Nación

Procesos:

Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Interno

Financiamiento de la Nación en el Mercado de Capitales Externo

Financiamiento de la Nación con Banca Multilateral, Gobiernos y Proveedores Extranjeros, Banca de Fomento y Banca Comercial

Macroproceso: Administración de la deuda pública

Procesos:

Autorización de las Operaciones de Endeudamiento de las Entidades.

Registro de operaciones de desembolso de crédito público

Formulación presupuestal de la Deuda Pública

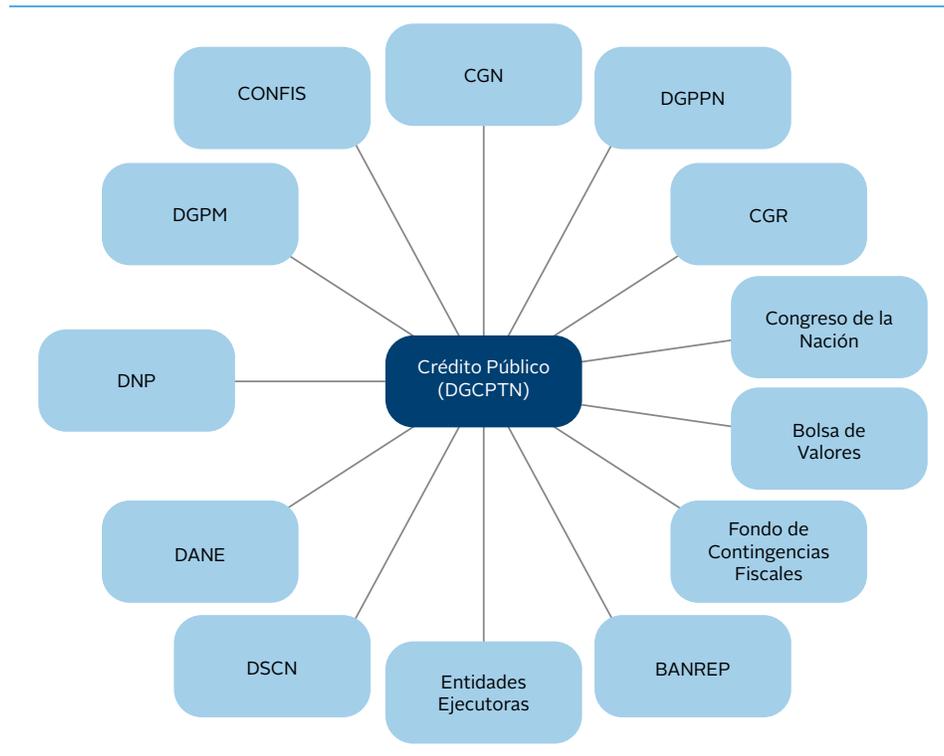
Ejecución presupuestal de la Deuda Pública:

- Atención de los servicios de la deuda pública (amortización, intereses, comisiones y otros gastos) - Ejecución del presupuesto de servicios financieros - Emisión de la DIP

Evaluación, valoración y Registro de Pasivos Contingentes.

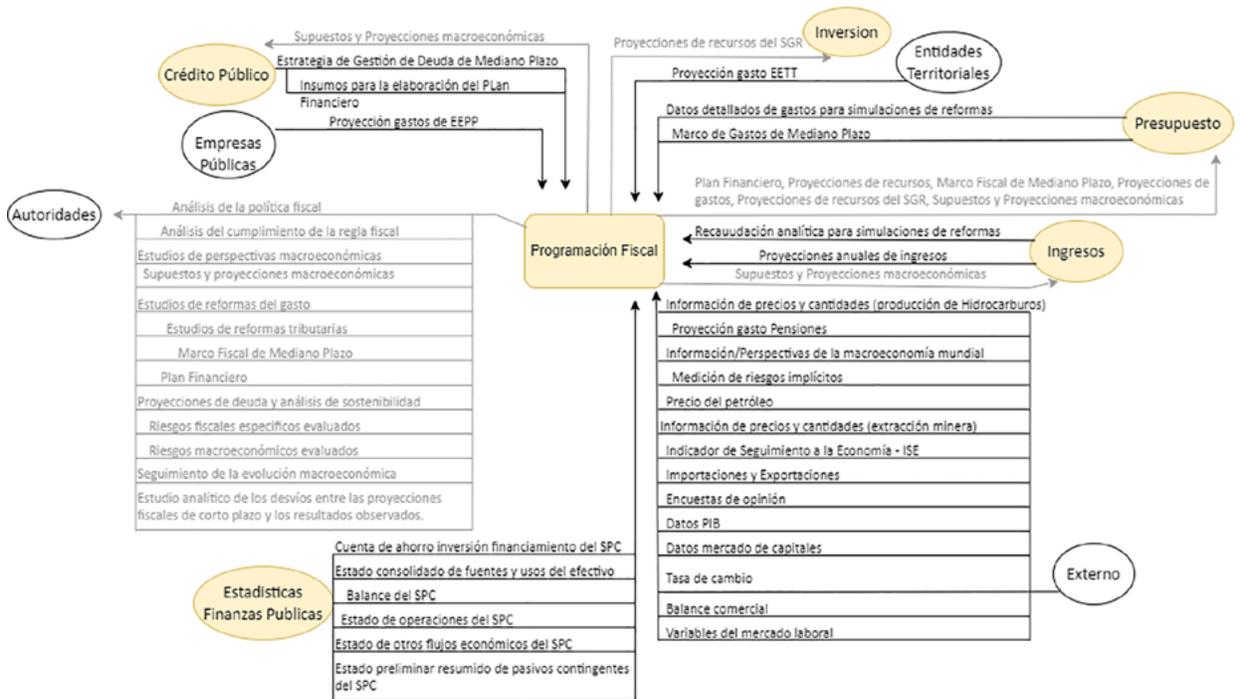
Generación Estadísticas de la Deuda Pública

Figura 8. Vista de entidades



4.2.5. Subsistema: Programación Fiscal

Figura 9. Diagrama de Interacción



4.2.5.1. Macroprocesos y procesos de Programación Fiscal

Macroproceso: Producción de pronósticos macro - fiscales

Procesos:

- Seguimiento de la evolución macroeconómica
- Elaboración de Supuestos y Proyecciones macroeconómicas
- Seguimiento de la evolución fiscal (ingresos, gastos, deuda)
- Coordinación de Proyecciones de ingresos, excluye SGR
- Coordinación de Proyección de recursos del SGR
- Coordinación de Proyecciones de gastos
- Elaboración de Proyecciones de deuda y análisis de sostenibilidad

Macroproceso: Análisis de la política fiscal

Procesos:

- Análisis de la evolución fiscal de corto y mediano plazo

Análisis del cumplimiento de la regla fiscal

Elaboración del Plan Financiero (estrategia fiscal de corto plazo)

Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (estrategia fiscal de mediano plazo)

Estudio analítico de los desvíos entre las proyecciones fiscales de corto plazo y los resultados observados.

Macroproceso: Elaboración de estudios macro-fiscales estructurales y análisis de riesgos fiscales

Procesos:

Elaboración de Estudios de reformas tributarias

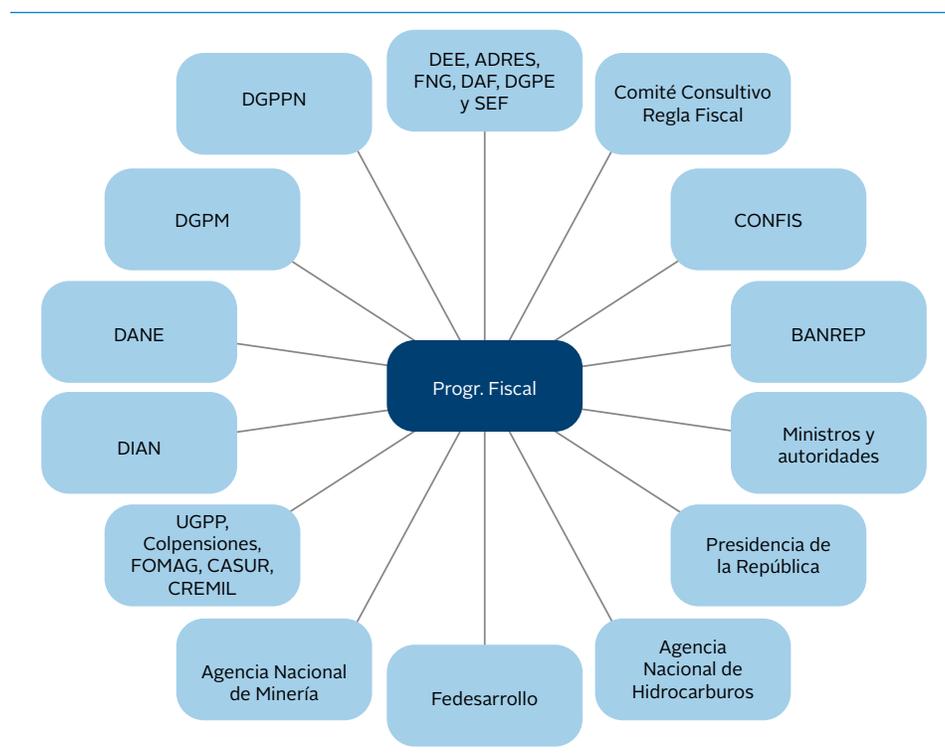
Elaboración de Estudios de reformas de gasto

Elaboración de Estudios de perspectivas macroeconómicas

Identificación, medición y evaluación de riesgos macroeconómicos

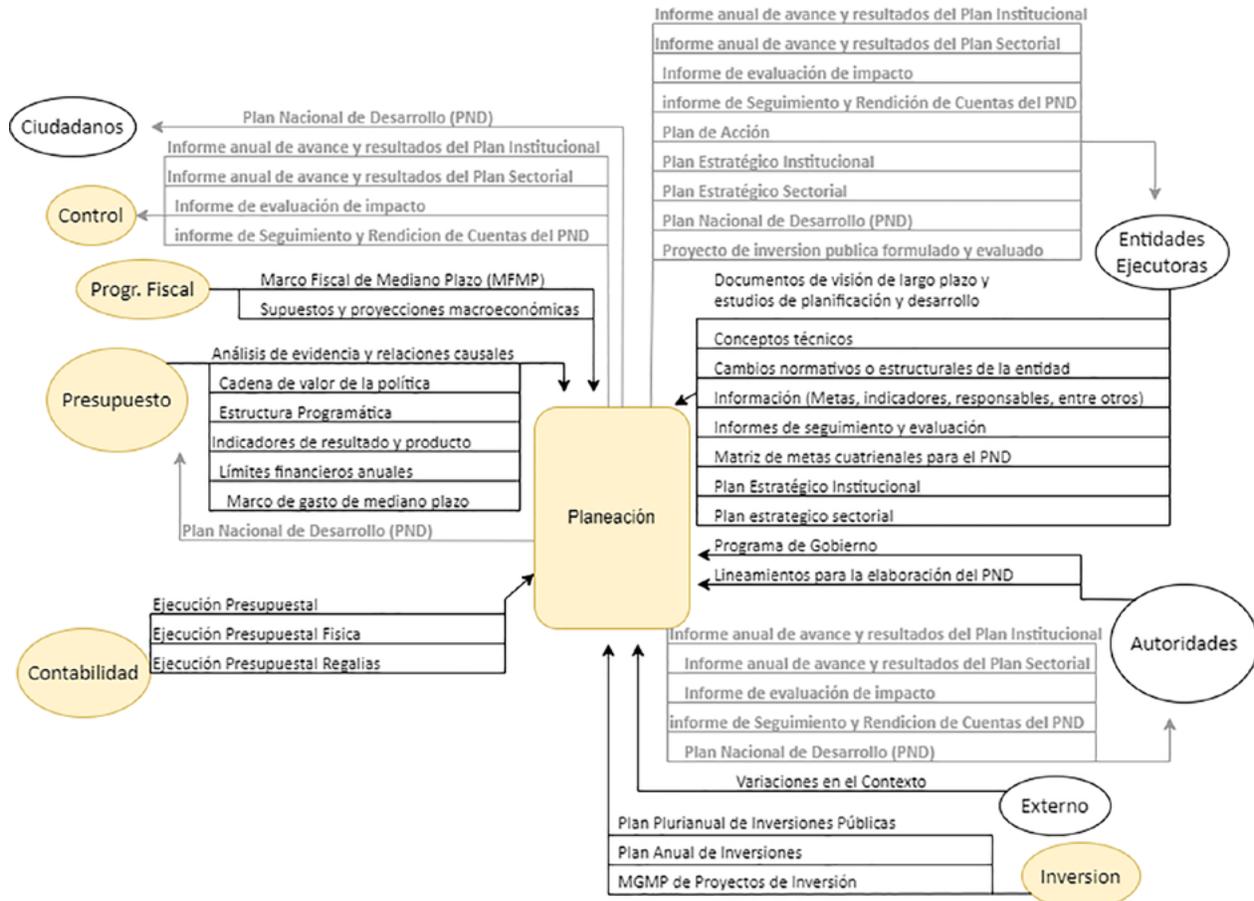
Coordinación de Identificación, medición y evaluación de riesgos fiscales específicos (pasivos contingentes explícitos e implícitos).

Figura 10. Vista de entidades



4.2.6. Subsistema: Planeación

Figura 11. Diagrama de Interacción



4.2.6.1. Macroprocesos y procesos de Planeación

Macroproceso: Formulación Planes Estratégicos

Procesos:

Formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Planes sectoriales

Planes institucionales

Macroproceso: Seguimiento

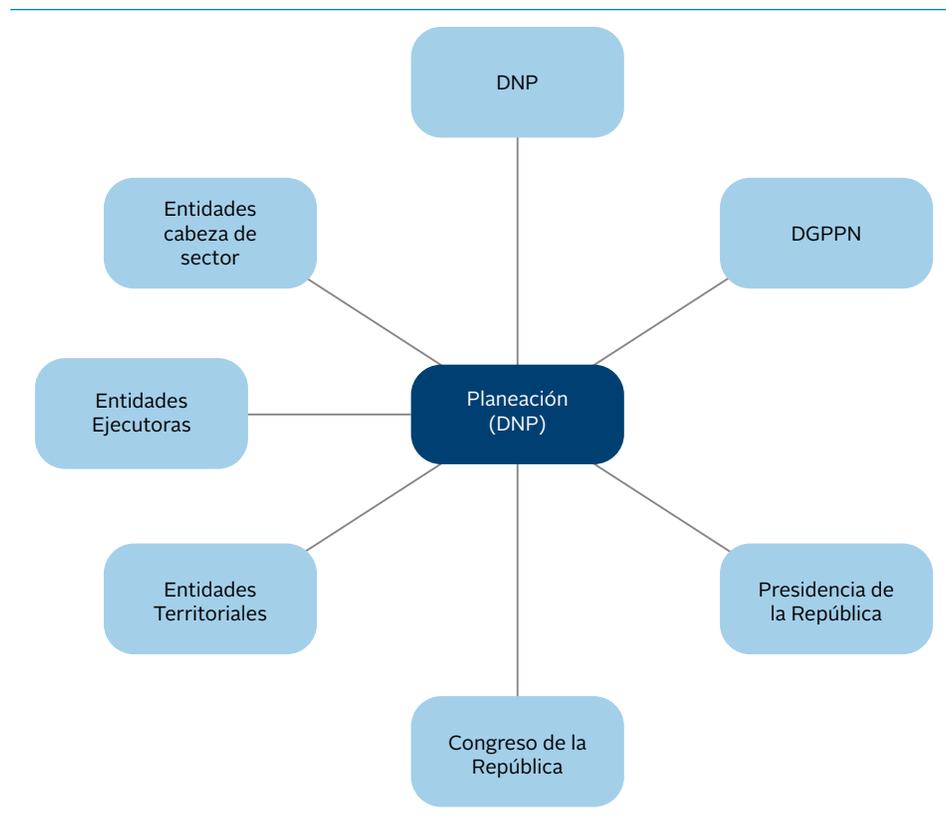
Procesos:

- Seguimiento PND
- Seguimiento Planes sectoriales
- Seguimiento Planes institucionales

Macroproceso: Evaluación

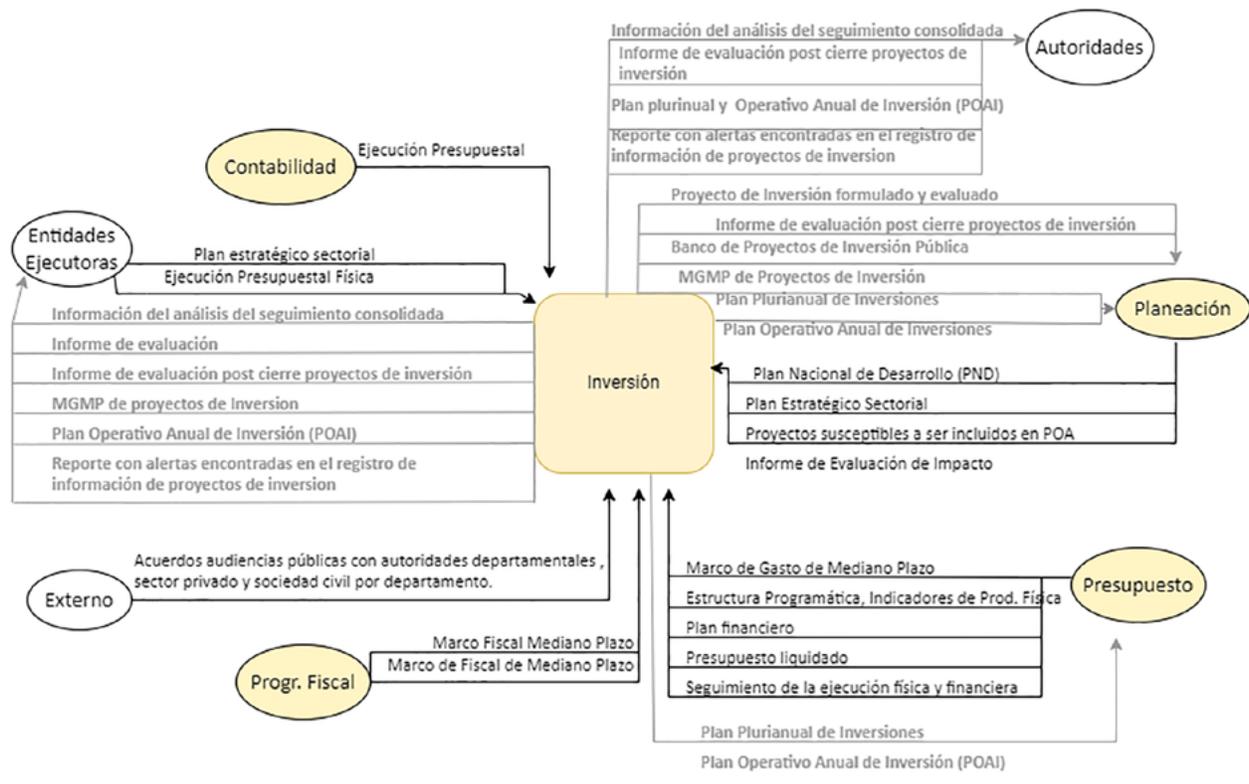
- Procesos:
- Evaluaciones de impacto selectivas
 - Evaluación de planes sectoriales por sector

Figura 12. Vista de entidades



4.2.7. Subsistema: Inversión Pública

Figura 13. Diagrama de Interacción



4.2.7.1. Macroprocesos y procesos de Inversión

Macroproceso: Planeación de la Inversión

Procesos:

Elaboración del Plan Plurianual de Inversiones

Macroproceso: Formulación y Viabilidad de la Inversión

Procesos:

Formulación y viabilidad de proyectos de inversión (MGA)

Macroproceso: Programación Financiera de la Inversión

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo en el componente de inversión

Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones (PGN inversión)

Macroproceso: Ejecución, Seguimiento y ajuste de Proyectos de la Inversión

Procesos:

Ejecución Proyectos de inversión

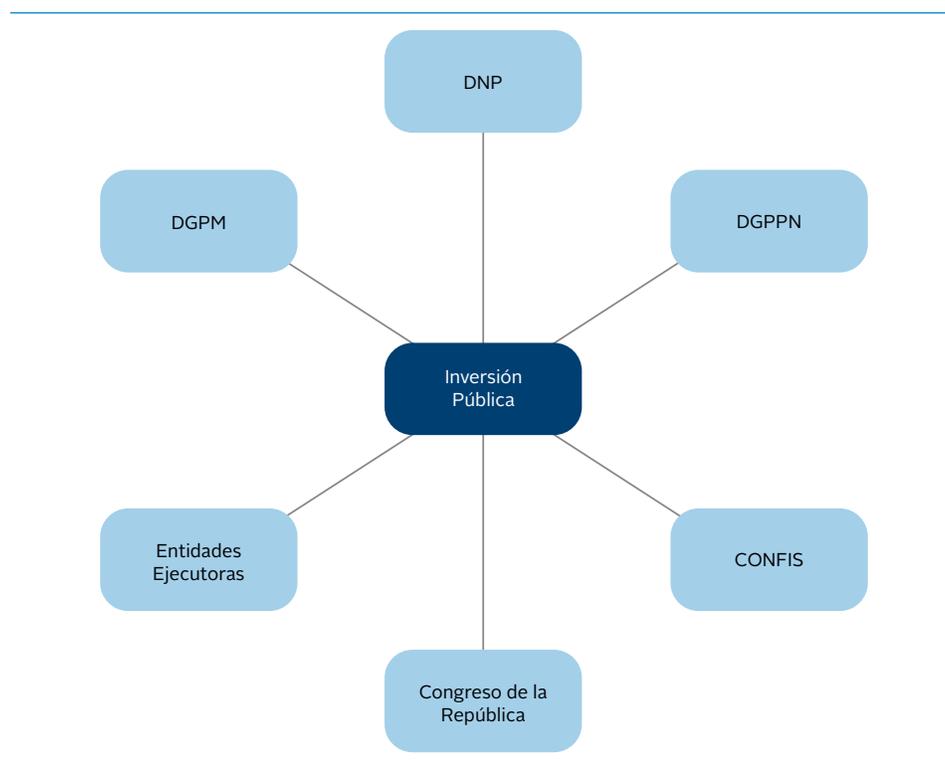
Seguimiento de la ejecución de proyectos de inversión

Macroproceso: Evaluación de proyectos de inversión

Procesos:

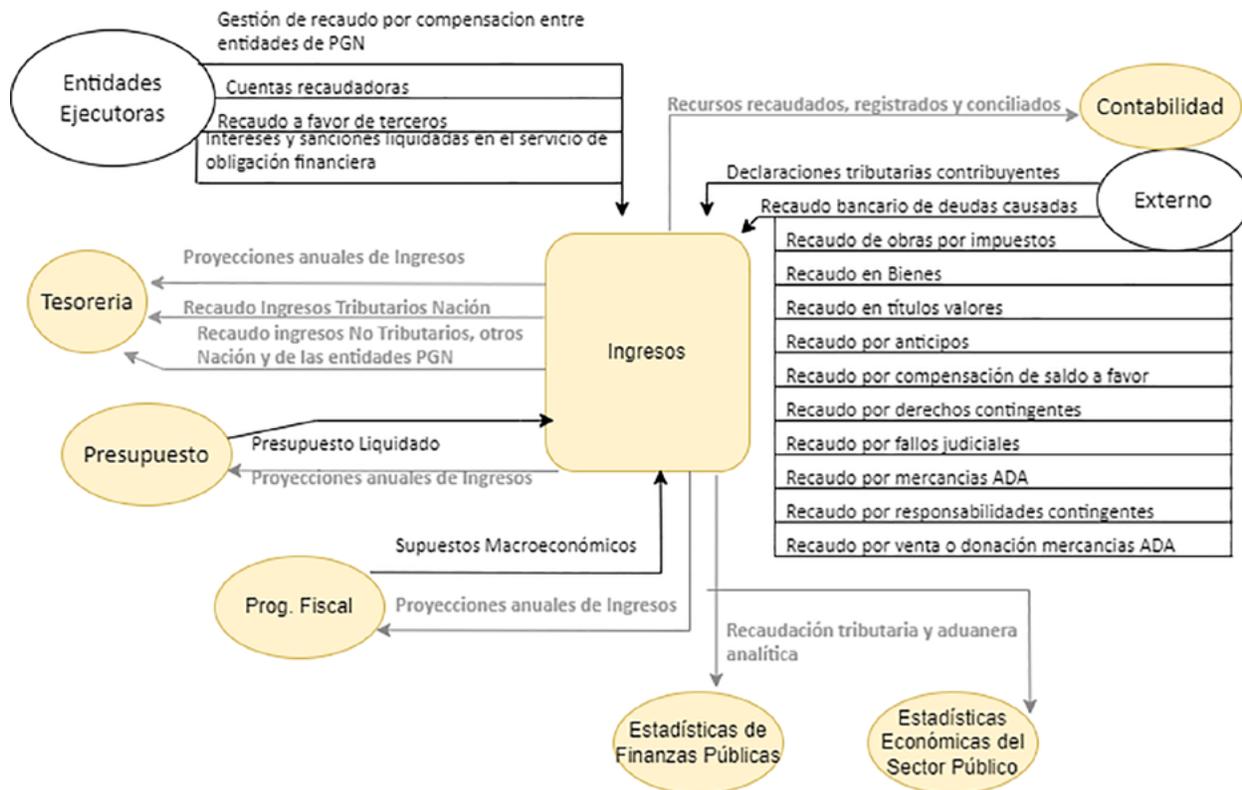
Evaluación post cierre de proyectos de inversión

Figura 14. Vista de entidades



4.2.8. Subsistema: Ingresos

Figura 15. Diagrama de Interacción



4.2.8.1. Macroprocesos y procesos de Ingresos Públicos

Macroproceso: Ingresos tributarios

Procesos:

- Causación de declaraciones tributarias
- Causación de actos administrativos ejecutoriados
- Causación de sentencias y fallos judiciales ejecutoriados
- Causación de intereses y sanciones

Macroproceso: Recaudo tributario

Procesos:

- Gestión de recaudo bancario
- Gestión de recaudo por compensación de entidades del PGN

Gestión de recaudo en papeles
Gestión de recaudo por compensación de saldos a favor
Gestión de recaudo en bienes
Gestión de recaudo anticipado
Gestión de recaudo a favor de terceros
Gestión de recaudo por sentencias ejecutoriadas y fallos judiciales
Gestión de recaudo de obras por impuestos
Gestión de devoluciones de ingresos

Macroproceso: Derechos y responsabilidades contingentes tributarias

Procesos:

Gestión de derechos contingentes
Gestión de responsabilidades contingentes

Macroproceso: Mercancías Aprehendidas, decomisadas y/o abandonadas (ADA)

Procesos:

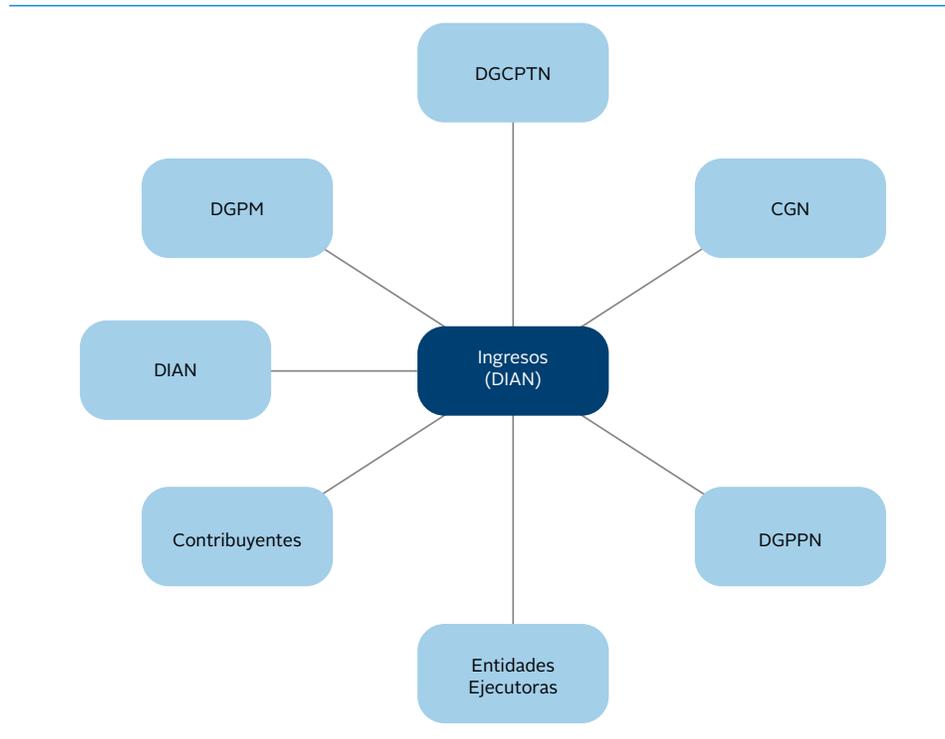
Gestión de inventarios de mercancías ADA
Gestión comercial de mercancías ADA

Macroproceso: Proyecciones de Ingresos

Procesos:

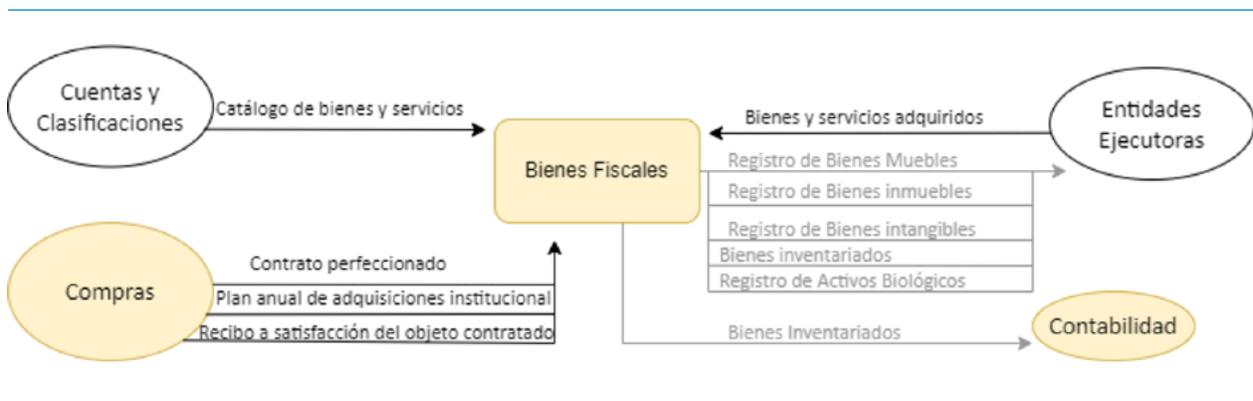
Elaboración de proyecciones de ingresos

Figura 16. Vista de entidades



4.2.9. Subsistema: Bienes Fiscales

Figura 17. Diagrama de Interacción



4.2.9.1. Macroprocesos y procesos de Bienes Fiscales

Macroproceso: Administración de activos fijos

Procesos:

Administración de bienes muebles

Administración de bienes inmuebles

Administración de bienes intangibles

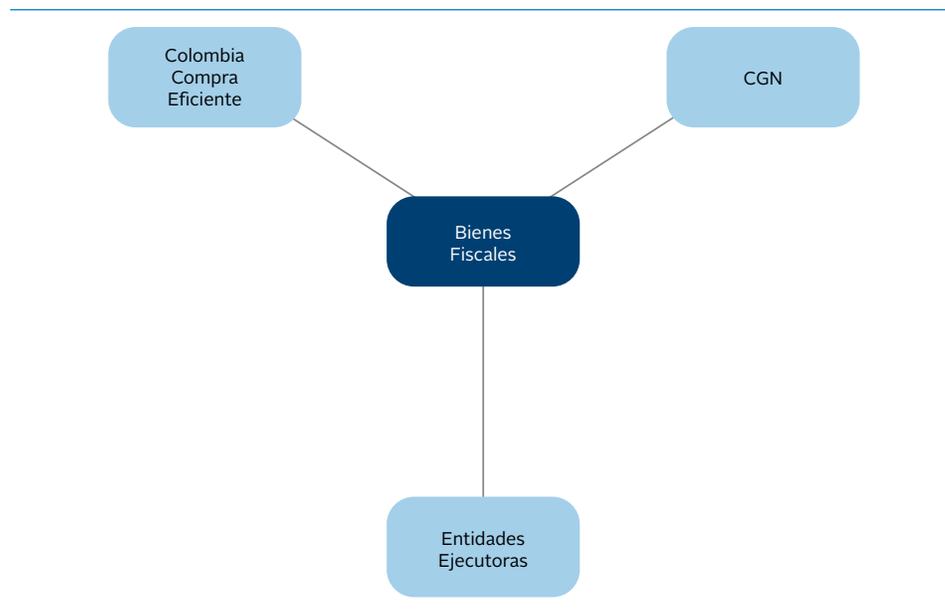
Administración de activos biológicos

Macroproceso: Gestión de inventario

Procesos:

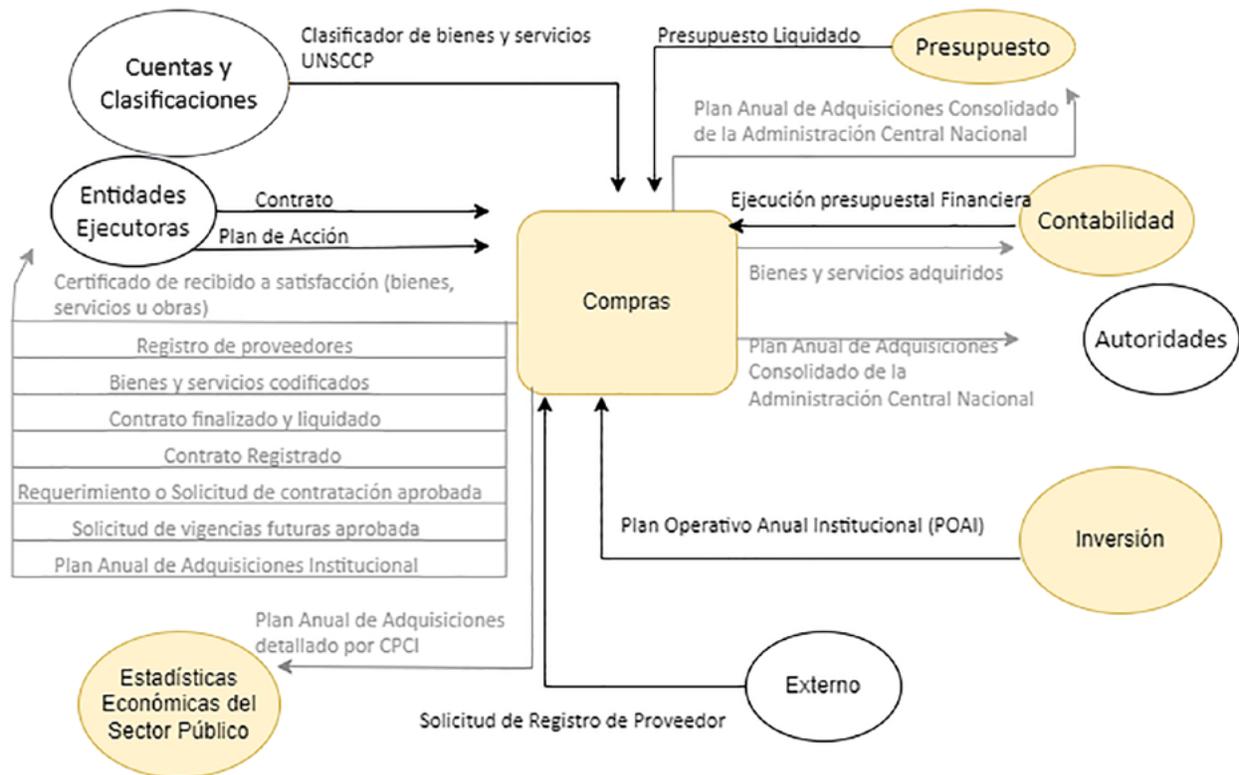
Administración de almacenes

Figura 18. Vista de entidades



4.2.10. Subsistema: Compras y Contrataciones

Figura 19. Diagrama de Interacción



4.2.10.1. Macroprocesos y procesos de Compras y Contrataciones

Macroproceso: Planeación y programación de adquisiciones

Procesos:

- Elaboración del plan anual de adquisiciones
- Elaboración solicitudes de autorización de vigencias futuras
- Consolidación del Plan Anual de Adquisiciones

Macroproceso: Gestión de adquisiciones y contrataciones

Procesos:

- Elaboración de requerimientos o solicitudes de contratación
- Formalización o perfeccionamiento de contratos
- Actualización del plan anual de adquisiciones

Macroproceso: Seguimiento y administración de contratos

Procesos:

Registro de contratos de bienes, de servicios y de obras

Recepción de obras, bienes y servicios

Liquidación de pagos

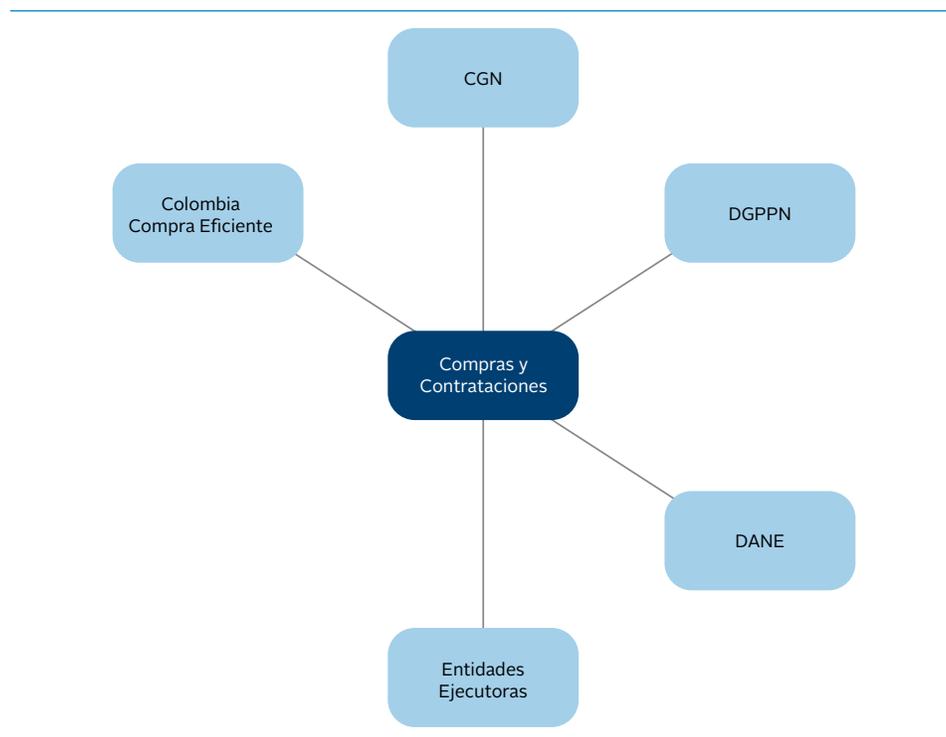
Liquidación/finalización de contratos

Macroproceso: Administración del registro de proveedores

Procesos:

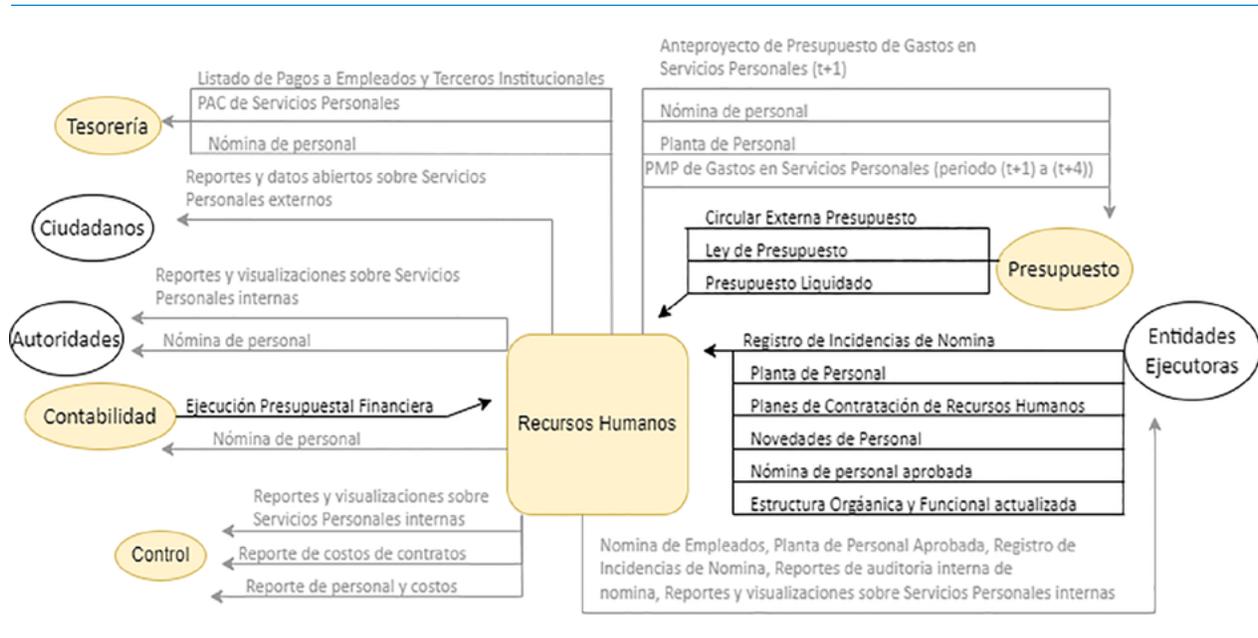
Administración del registro de proveedores

Figura 20. Vista de entidades



4.2.11. Subsistema: Recursos Humanos

Figura 21. Diagrama de Interacción



4.2.11.1. Macroprocesos y procesos de Gestión Financiera de Recursos Humanos

Macroproceso: Gestión Financiera de Servicios Personales

Procesos:

Programación presupuestal de servicios personales

Administración de Apropriaciones de Servicios Personales

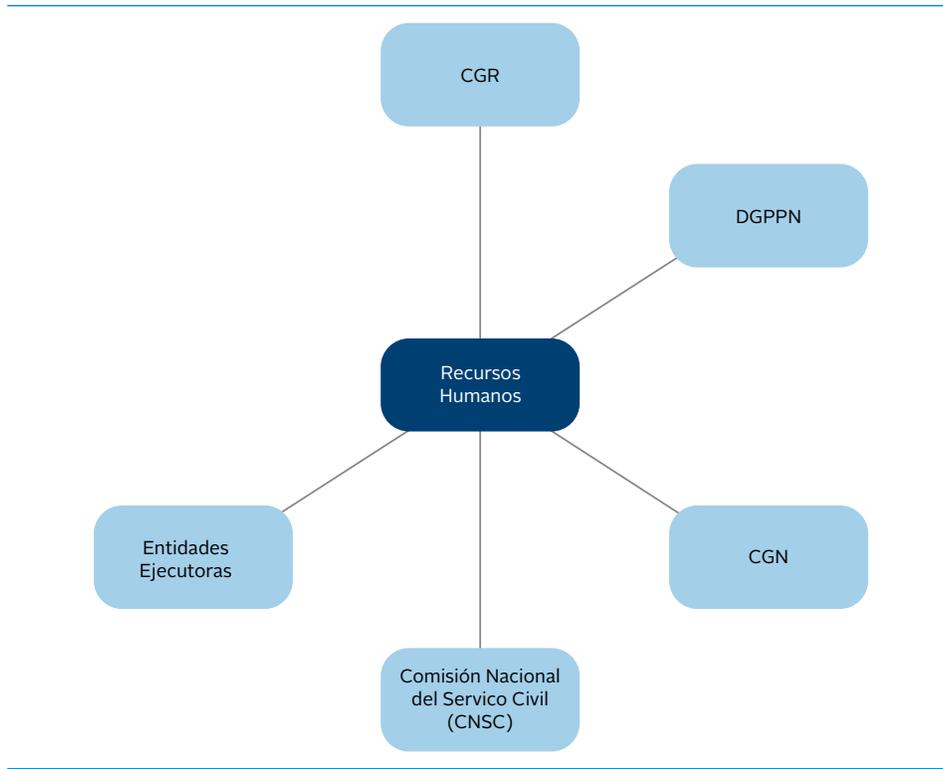
Gestionar movimientos de personal

Liquidación de nómina

Control del gasto en servicios personales

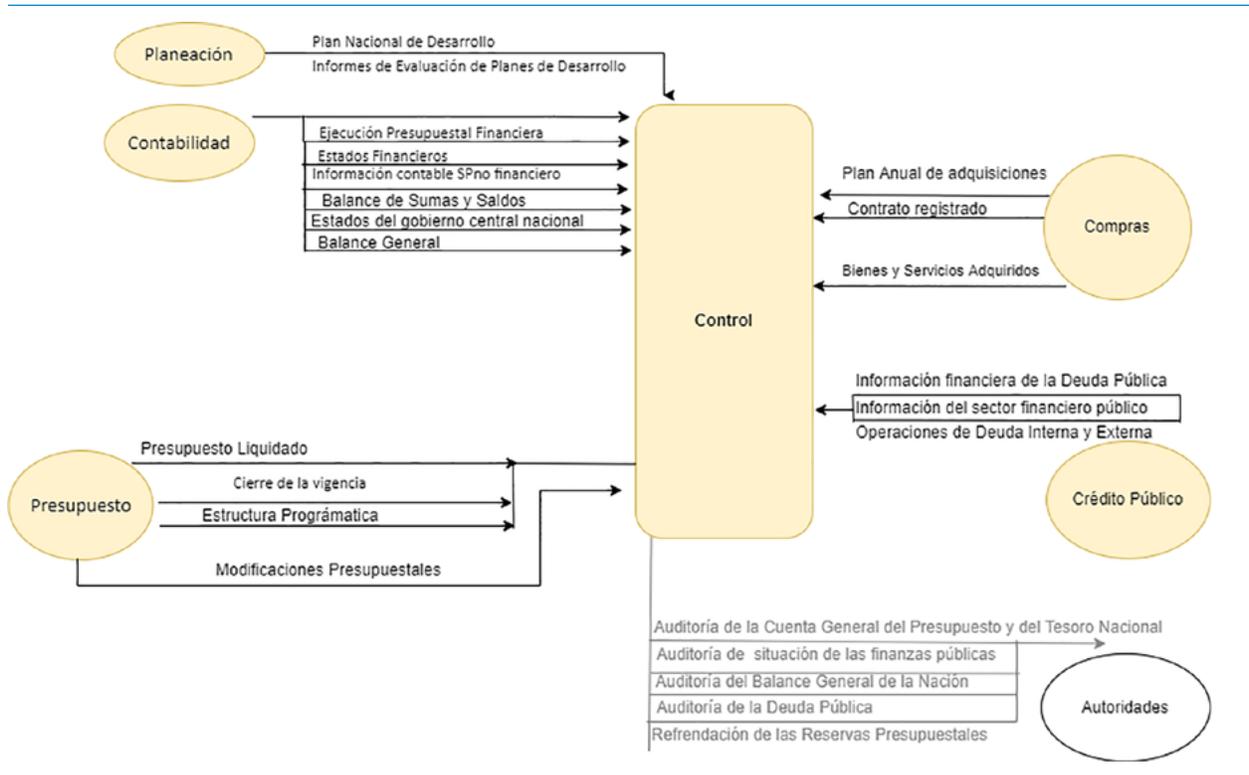
Evaluación del gasto en servicios personales

Figura 22. Vista de entidades



4.2.12. Subsistema: Control Fiscal

Figura 23. Diagrama de Interacción



4.2.12.1. Macroprocesos y procesos de Control Fiscal

Macroproceso: Auditoría de la Cuenta de Presupuesto y del Tesoro

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de la Situación de las Finanzas Públicas

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de la Deuda Pública

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría del Balance General de la Nación

Procesos:

Elaboración del informe

Macroproceso: Auditoría de las reservas presupuestales

Procesos:

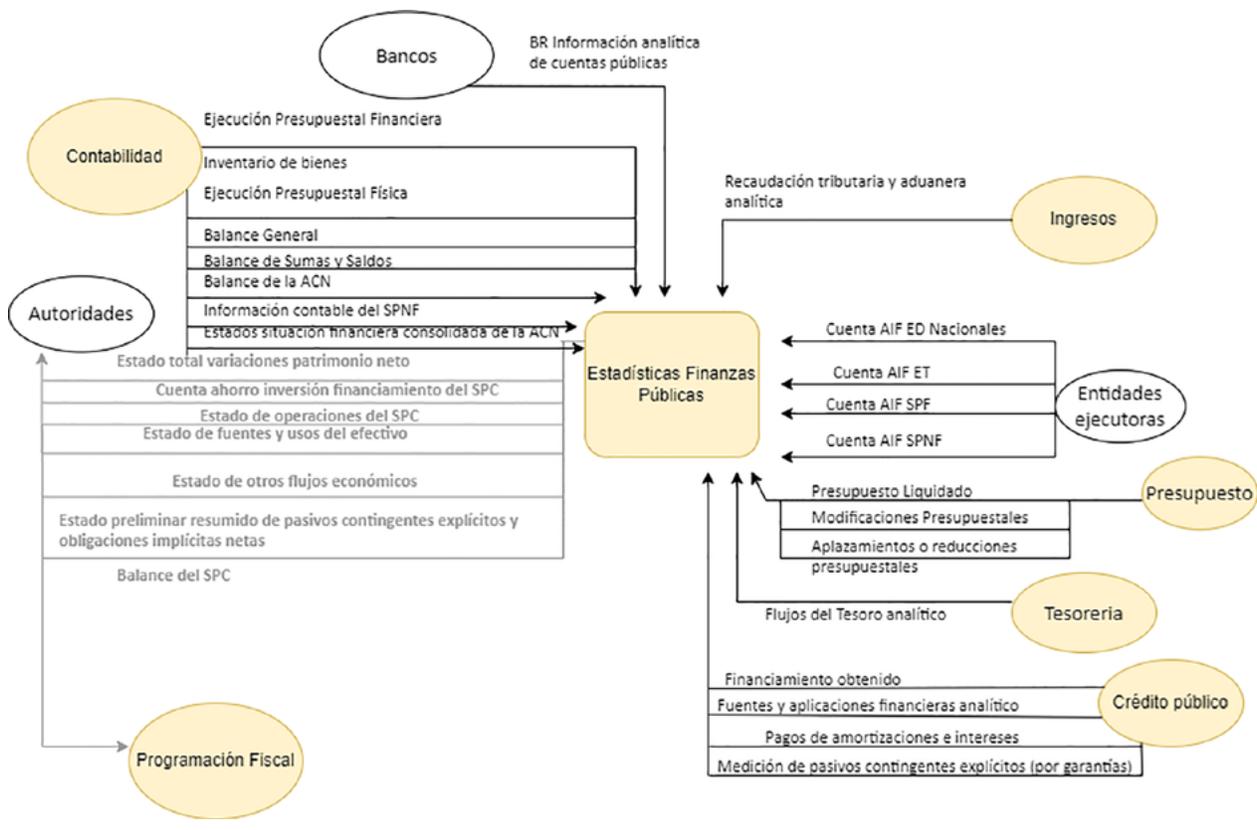
Elaboración del informe

Figura 24. Vista de entidades



4.2.13. Subsistema: Estadísticas de Finanzas Públicas

Figura 25. Diagrama de Interacción



4.2.13.1. Macroprocesos y procesos de Estadísticas de Finanzas Públicas

Macroproceso: Generación de las EFP del SP

Procesos:

Compilación de información Presupuestal del Gobierno General Central (GCC)

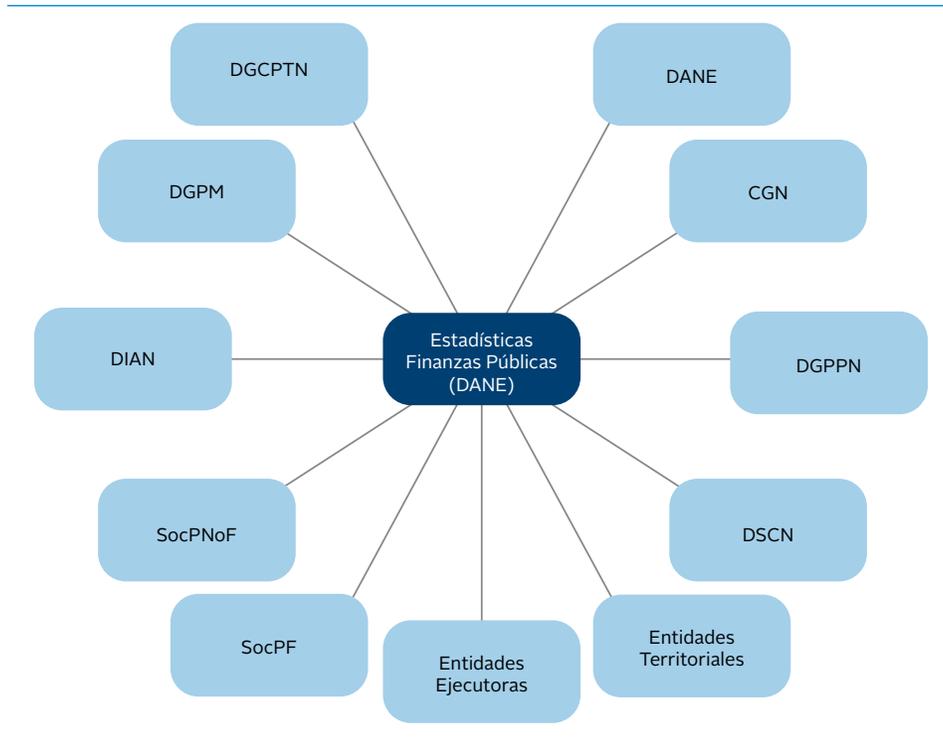
Compilación de información contable (del GCC, de empresas no financieras y financieras nacionales, y de gobiernos y entidades territoriales)

Consolidación De EFP del Sector Público

Control de Consistencia e Integridad de la Información

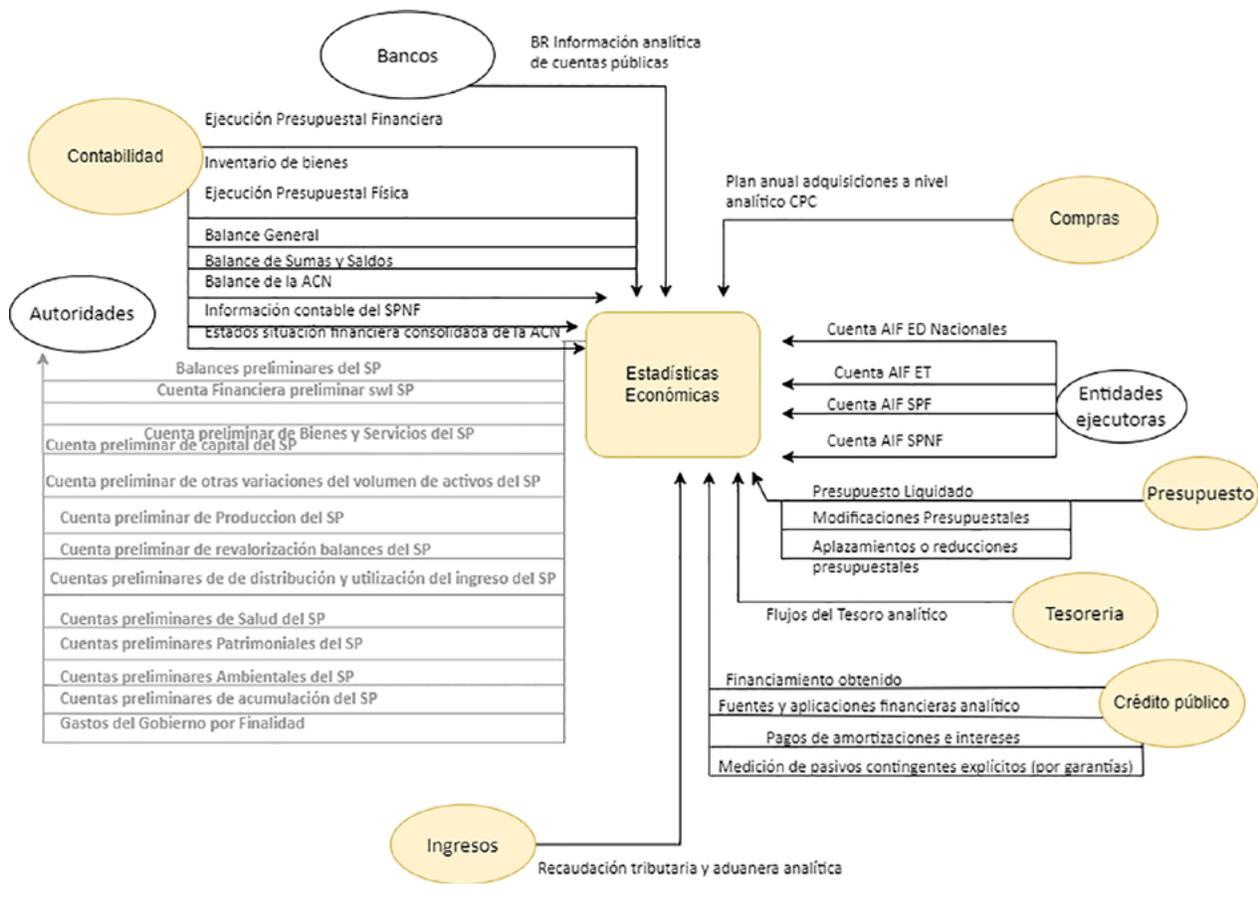
Generación de salidas preliminares del Sector Público

Figura 26. Vista de entidades



4.2.14. Subsistema: Estadísticas Económicas (Cuentas Nacionales del Sector Público)

Figura 27. Diagrama de Interacción



4.2.14.1. Macroprocesos y procesos de Estadísticas Económicas

Macroproceso: Generación de Estadísticas Económicas del Sector Público

Procesos:

Compilación de información Presupuestal del GGC

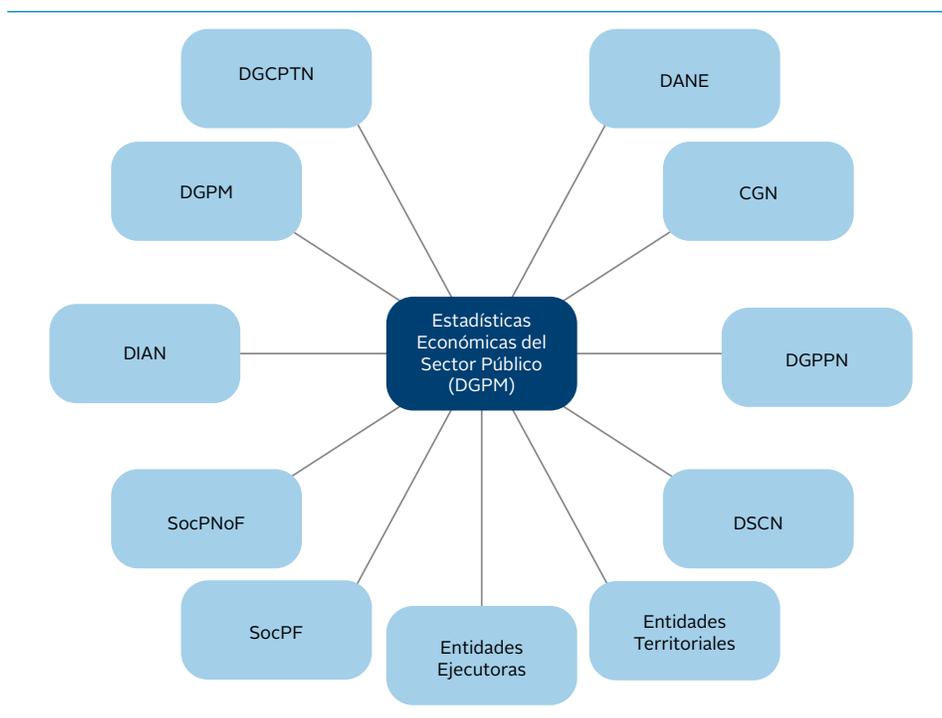
Compilación de información contable (del GGC, de empresas no financiera y financieras nacionales, y de gobiernos y entidades territoriales)

Procesamiento y transformación de la información

Control de Consistencia

Generación de salidas preliminares del Sector Público

Figura 28. Vista de entidades



5. ROL DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS

Las entidades ejecutoras, si bien no pueden ser consideradas un subsistema dentro de la GFP, son las que realizan la gran mayoría de las transacciones que dan sustento a la gestión financiera pública. Es por ello que en este apartado se describen los macroprocesos y procesos que se llevan a cabo dentro de las mismas. En los gráficos de interacción de cada subsistema, además, se incorporaron las Entidades Ejecutoras como parte sustantiva de cada proceso.

5.1. Macroprocesos y Procesos de Entidades Ejecutoras

Macroproceso: Planeación de la Gestión

Procesos:

Elaboración del Plan Estratégico Sectorial (PES)

Elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI)

Elaboración del Plan de Acción

Formulación y evaluación de proyectos de inversión pública

Macroproceso: Programación Financiera de la Entidad

Procesos:

Elaboración del Marco Gasto Mediano Plazo de la entidad

Elaboración del Proyecto Anual de Presupuesto de la Entidad

Macroproceso: Gestión financiera de la Entidad

Procesos:

Gestión de ingresos (venta de bienes y servicios)

Gestión de las contrataciones

Gestión de bienes fiscales

Gestión de los RRHH de la Entidad (nómina)

Gestión de las transferencias y subsidios a terceros

Ejecución presupuestal (físico y financiera) y contable

Gestión de proyectos de inversión

Gestión de los pagos

Ejecución de los procesos de cierre del ejercicio

Macroproceso: Seguimiento y evaluación de la gestión de la entidad

Procesos:

Seguimiento y evaluación del presupuesto

6. CATÁLOGOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Los catálogos fundamentales de la gestión financiera pública son aquellos conjuntos de cuentas y clasificadores que permiten clasificar, en forma rigurosa, los gastos e ingresos desde distintas perspectivas de manera tal de poder obtener información fehaciente, fidedigna y repetible que permita y facilite la toma de decisiones relacionadas con las finanzas públicas y además que permita dar cuenta de la situación de las finanzas públicas a la ciudadanía, a los otros poderes del Estado y a organismos internacionales que así lo requieran.

Estos catálogos son los siguientes:

- Catálogos de Bienes y Servicios
 - Catalogo UNSPSC

Colombia utiliza el Catálogo de Bienes y Servicios UNSPSC (*United Nations Standard Products and Services Code*, Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas en Español) para identificar y categorizar todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante los procesos de adquisiciones utilizados por el Gobierno

- Clasificación Central de Productos (CPC)

La CPC es una clasificación completa de productos, que abarca los bienes y los servicios (Bienes transportables – secciones 0 a 4 y Servicios - secciones 5 a 9). Su objetivo principal es ofrecer un marco para la comparación internacional de estadísticas relativas a los productos y orientar la elaboración o revisión de planes de clasificación de productos existentes para hacerlos compatibles con las normas internacionales.

- Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIU)

La Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU) es la clasificación internacional de referencia de las actividades productivas. Su propósito principal es ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se pueda utilizar para la reunión y difusión de datos estadísticos de acuerdo con esas actividades

- Clasificadores Presupuestales

Los clasificadores Presupuestales son aquellos conjuntos de cuentas destinados a clasificar los movimientos que se realizan en el presupuesto permitiendo realizar el análisis de los movimientos presupuestales desde las distintas perspectivas que cada uno de ellos aborda.

Algunos clasificadores son aplicables a todas las transacciones mientras que otros son específicos de las transacciones de gasto o de ingreso.

- Aplicables a todas las transacciones:

- ◇ Institucional (*)
- ◇ Geográfico
- ◇ Sectorial
- ◇ Tipo de Moneda

- De Gastos:

- ◇ Objeto del Gasto
- ◇ Funcional (**)
- ◇ Económico
- ◇ Programático
- ◇ Fuente de Financiación
- ◇ Tipo de Gasto (Funcionamiento, Inversión, Deuda)

- De Ingresos:
 - ◇ Concepto de Ingreso
 - ◇ Económico
- Cuentas Contables

Se entiende por plan de cuentas contables al conjunto de cuentas utilizadas para realizar los asientos contables, tanto presupuestales como no presupuestales, así como los ajustes manuales que pudieran requerirse.

- Cuentas económicas

Son cuentas definidas por organismos internacionales y utilizadas para la confección de estadísticas de las finanzas públicas y estadísticas económicas del sector público (cuentas nacionales del sector público). Se destacan las siguientes:

- Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008)
- Cuentas Satélites del SCN:
 - ◇ Gastos del Gobierno por Finalidad
 - ◇ Cuenta Satélite de Salud
 - ◇ Cuentas ambientales
 - ◇ Gasto Social
- Manual de Estadísticas fiscales del Fondo Monetario (MEFP 2014)

6.1. Los Catálogos Fundamentales como Idioma Común de los Subsistemas de la GFP

Estos catálogos son utilizados por los distintos subsistemas de la Gestión Financiera Pública. A través de ellos la información “fluye” entre los distintos subsistemas y permiten que estos se comuniquen utilizando un “idioma común” que permita asegurar la calidad de la información, así como que esta sea oportuna, estandarizada y comprendida por los diferentes actores de la GFP.

Tanto su definición como la normatividad acerca de su utilización debe estar coordinada de manera tal de evitar que proliferen diversos catálogos que intenten clasificar la misma información según la conveniencia de las distintas entidades de la GFP.

6.2. Documentación del uso de los Catálogos Fundamentales en los Procesos de la Gestión Financiera Pública de Colombia

En la metodología de documentación de procesos, se diseñó, dentro de la planilla de documentación de procesos, una solapa donde para cada salida de cada proceso se indica cuáles de estos códigos de cuentas están incluidos o previstos en dicha salida. La finalidad de este trabajo es detectar, de manera temprana, posibles inconsistencias

entre lo que produce un proceso y lo que espera el “consumidor” de dicha salida. Esta tarea podrá completarse en caso de decidir continuar con la metodología propuesta en el presente Modelo Conceptual.

6.3. Origen y Gobernanza de los Catálogos

Varios de estos catálogos son estándares internacionales y por ende “no son modificables”, es decir si bien sufren modificaciones periódicas los gobiernos no tienen la potestad de modificarlos, sino que deben adaptar sus clasificaciones internas a ellos.

Las clasificaciones internas que sí pueden ser modificadas en forma completa por el Gobierno y armonizadas con dichos estándares internacionales son los clasificadores presupuestales y el catálogo de cuentas contables.

(*) En Colombia existen dos catálogos que clasifican a las instituciones públicas. Por un lado, el catálogo de Unidades Ejecutoras (utilizado en los sistemas transaccionales como el SIIF) y por el otro el CUIN (Clasificación Única Institucional de la Nación) que es utilizado para la confección de estadísticas económicas y de finanzas públicas y en otros sistemas. Es necesario una unificación de ambos catálogos

(**) El clasificador funcional es el único clasificador presupuestario para el cual se debe utilizar un estándar internacional (“COFOG – Classification of the Functions of Government”), el cual es utilizado para la confección de las estadísticas de finanzas públicas (cuentas MEFP 2014)

6.4. Relación entre los Catálogos

A los efectos que la información del sistema de GFP sea lo más fidedigna posible se espera que cada transacción económica se registre una sola vez y en el momento en que se produce; es decir que el sistema informático que de sustento a la GFP, sea además un sistema de gestión el cual permita cumplir con las funciones de la GFP a la vez que registra la información de los distintos hechos económicos que se producen.

Sin embargo, tal lo descrito más arriba, existen varios sistemas de cuentas o catálogos que describen (o intentan describir) estos hechos. Sería imposible pensar que el funcionario que está operando el sistema conozca las diferentes codificaciones y pueda catalogar cada transacción según corresponda.

Es por ello que cobra vital importancia la necesidad de contar con un esquema de relaciones entre los distintos catálogos que permita automatizar lo máximo posible el registro de las transacciones mientras asegura la correcta calificación en cada uno de los catálogos que corresponda.

Es necesario establecer, por lo tanto, un conjunto de relaciones entre dichos catálogos que faciliten esta tarea.

Dado que los conjuntos de cuentas internacionales “ya vienen dadas”, es necesario adaptar las clasificaciones “locales” (cuentas presupuestales y contables) para poder

armonizarlas y relacionarlas con los estándares internacionales y a su vez relacionarlas entre sí a fin de facilitar al máximo el registro correcto de las transacciones.

Por ello, las relaciones a alto nivel que podemos establecer son:

- Catálogo de Bienes y Servicios UNSPSC con Objeto del Gasto
- Clasificación Central de Productos con Objeto del Gasto
- Clasificación Central de Productos con CIU
- Objeto del Gasto o Concepto de Ingreso con Cuentas Contables (a fin de realizar asientos contables en forma automática)
- Clasificadores Presupuestales y Cuentas Contables con Sistema de Cuentas Nacionales y con el MEFP 2014 FMI

Colombia se encuentra en un proceso de armonización de estos distintos clasificadores a los estándares internacionales de manera tal que faciliten y fortalezcan la obtención de estadísticas oportunas y con información de calidad. En ese sentido la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) ha estado trabajando en diversas “mesas de homologación” para poder unificar y generalizar el uso de un único conjunto de catálogos para la gestión financiera pública en Colombia. El avance de dichas tareas puede consultarse en la página correspondiente de la CIEFP dentro del Ministerio de Hacienda (https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_comisinintersectorialdeestadsticasdefinanzaspblicas?Adf-Window-Id=w1c6qbxubho&Adf-Page-Id=1)

Es necesario fortalecer la gobernanza de estos catálogos, tanto en su definición como en la obligatoriedad de su uso por todas las entidades, estableciendo un cronograma de acciones coordinadas para la adecuación de los catálogos de cuentas y de los sistemas informáticos a través de los cuales se utilizan.

