

Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia

Síntesis



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



DANE



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Modelo Conceptual de
la Gestión Financiera
Pública de Colombia

Síntesis

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Presidente de la Comisión Intersectorial de Información
para la Gestión Financiera Pública

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Pública

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Pública

MARLENY MONSALVE VÁSQUEZ

Contadora General de la Nación

ALEJANDRA CAROLINA BOTERO BARCO

Directora
Departamento Nacional de Planeación

JUAN DANIEL OVIEDO

Director General
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

COMITÉ TÉCNICO DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ

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

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR MORA

Director General de Política Macroeconómica
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JUAN PABLO CARDOSO TORRES

Director de Síntesis y Cuentas Nacionales
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

CARLOS ALBERTO ARISTIZABAL

Subcontador de Consolidación de la Información
Contaduría General de la Nación

YESID PARRA VERA

Director de Programación de Inversiones Públicas
Departamento Nacional de Planeación

EQUIPOS TÉCNICOS PARTICIPANTES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Viceministerio Técnico
Laura Moreno Moreno

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

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

Grupo de Administración del SIIIF
David Fernando Morales

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

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

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Diana Carolina Escobar Velásquez
María del Pilar González

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Omar Mancipe Saavedra
Camilo Aguirre Matallana

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Edgar Forero Medina
Janeth Diaz Nieto

BANCO DE LA REPÚBLICA

Néstor Espinosa Rodríguez
Gabriela Garzón Perilla

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Libia Yolima Poveda
Yonh Fredy Piracoca

EQUIPO DE TRABAJO DEL MODELO CONCEPTUAL DE LA GFP DE COLOMBIA

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

Introducción: Rafael Flores

La Gestión Financiera Pública y el SIGFP: Ricardo Gutiérrez

El Estado y el Sector Público: Liliana Caballero y Claudia López

Subsistema de Programación Fiscal: Ariel Melamud

Subsistema de Presupuesto: Rafael Flores

Subsistema de Tesorería: Germán Tribuzzio

Subsistema de Crédito Público: Jorge Amado y Emilio Nastri

Subsistema de Estadísticas Económicas: Claudia López

Subsistema de Estadísticas Fiscales: Claudia López

Sistema de Contabilidad: María del Carmen Suárez

Subsistema de Planeación: Carolina Londoño y Xing Ye

Subsistema de Inversión: Carolina Londoño y Xing Ye

Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos: Rubén Ruano

Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones: Domingo Rueda

Sistema de Bienes Fiscales: Domingo Rueda

Sistema de Control Fiscal: Juan Carlos Thomas

Anexo Control Interno: Liliana Caballero

Entidades ejecutoras de la GFP: Waldo Gutiérrez

Colaboración en aspectos contables: Martha García Vernazza

Bases Conceptuales para el Procesamiento Informático del SIGFP: Rubén Ruano

Estrategia General para el Desarrollo e Implementación de la Reforma: Rafael Flores y Rubén Ruano

Modelo General de Datos: Gustavo Merino

Agradecimientos

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

Descargo de Responsabilidad General

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

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

Tabla de contenido

Acrónimos	5
Prólogo.....	9
1. Aspectos Conceptuales	11
2. La Gestión Financiera Pública de Colombia y el SIGFP	17
3. Subsistema de Programación Fiscal	26
4. Subsistema de Presupuesto.....	30
5. Subsistema de Tesorería	34
6. Subsistema de Crédito Público	38
7. Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público.....	42
8. Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas	45
9. Sistema de Contabilidad.....	53
10. Subsistema de Planeación.....	57
11. Subsistema de Inversión	60
12. Sistema de Ingresos Públicos Centrales.....	63
13. Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos	67
14. Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones.....	71
15. Sistema de Bienes Fiscales.....	75
16. Sistema de Gestión Financiera de Control Fiscal	79
17. Entidades Ejecutoras de la Gestión Financiera Pública.....	83



Acrónimos

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



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



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



Prólogo

Tanto al nivel agregado del sector público, como en cada una de las entidades que lo conforman, una estructura sólida y confiable de sus finanzas públicas es la base para soportar y respaldar la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos a su cargo; siendo la calidad de la información, los procesos y la normativa componentes determinantes para dicha gestión.

Así, el registro y reporte de la información de finanzas públicas en la sociedad es crucial, en la medida que brinda elementos para el análisis y la toma de decisiones en materia de política fiscal y de asignación y evaluación de la administración y uso de los recursos públicos. Por otro lado, favorece la transparencia y la rendición de cuentas, así como la comparabilidad entre las entidades del sector público, y del Estado con sus pares internacionales.

En un mundo global en que la inmediatez es un bien indispensable, toma especial relevancia la oportunidad y calidad de la información para la toma de decisiones, especialmente en un país como Colombia que exige respuestas acordes a su tamaño y complejidad, las posibilidades de velocidad y acceso que brinda la tecnología, las exigencias de buenas prácticas contenidas en los estándares internacionales aplicados por los socios de la OCDE y las respuestas que espera la ciudadanía del Estado.

Por esta razón, el Gobierno nacional está comprometido con la adecuación de las estructuras y dinámicas vigentes de la gestión financiera pública (GFP) del país, bajo una visión sistémica que profundice la interrelación de los subsistemas que la conforman, tales como la planeación, el presupuesto, el tesoro, la contabilidad, la estadística y los demás subsistemas de soporte. Así mismo, con la integración de sus componentes, normas, y procedimientos agregados para asegurar la calidad de la información disponible sobre la gestión de recursos públicos, en términos de oportunidad, comprensibilidad, comparabilidad y consistencia, trazabilidad y transparencia.

Este compromiso se plasmó en la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, mediante el Documento CONPES 4008 de 2020, en la cual se presenta la visión del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) para la generación de información de todos los flujos económicos que tienen lugar en la gestión de recursos públicos. Esto con base en una visión integral de la gestión financiera pública, la consistencia de los marcos conceptuales y metodológicos utilizados, y la interoperabilidad de los sistemas tecnológicos.

En este contexto, el *Modelo Conceptual del SIGFP* que se nos entrega recoge de manera ordenada e integradora la visión común de los diferentes órganos rectores de las finanzas públicas en Colombia para lograr la reforma integral de la GFP. Además, constituye el marco de referencia para el desarrollo funcional y tecnológico de los futuros cambios que implica esta política, de los eventuales ajustes institucionales y de procesos, y de los mecanismos de coordinación permanente que requiera su implementación y mantenimiento.





El presente documento (que está sujeto a revisiones y modificaciones posteriores) fue elaborado en el marco del Programa para el Fortalecimiento de la GFP en Colombia por un equipo de la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial con recursos gentilmente proporcionados por la Cooperación Económica y Desarrollo (SECO) de la Confederación Suiza. Este trabajo presenta una gran aproximación al Modelo Conceptual del SIGFP con base en los aportes de expertos del Banco Mundial que revisaron los procesos, la información disponible, la legislación y las prácticas en las instituciones de la GFP en Colombia, a la luz del CONPES 4008, y presentan las recomendaciones a la administración para que evalúe su realización en los próximos años.

Así, este insumo será una herramienta base de trabajo para la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP)¹, órgano de orientación superior de esta materia en el país, que recibió este producto en su sesión de junio de 2022 como un insumo de carácter recomendatorio y ordenó publicar la versión digital e impresa de esta síntesis del *Modelo Conceptual del SIGFP*.

Corresponde ahora al gobierno iniciar el proceso de validación del contenido mediante mesas de trabajo interinstitucionales y efectuar los ajustes requeridos, así como incluir las recomendaciones que correspondan en el Plan Integral de Acción (PIA) de la CIIGFP para garantizar lo establecido por el CONPES. Esta labor estará liderada y coordinada por el Comité Técnico de Información para la Gestión Financiera Pública (CTIGFP)², con el objetivo de encausar los esfuerzos bajo una mirada común que permita cumplir las metas de esta reforma en el espacio de tiempo previsto por la política.

Se cuenta con el compromiso de las entidades que conforman la CIIGFP³ para incluir dentro de sus planes de gestión institucional los compromisos que se derivan del *Modelo Conceptual del SIGFP* que acoga la Comisión, así como del PIA en favor de la ciudadanía y de la mejora en la GFP de los órganos del sector público.

Desde la presidencia y secretaría técnica de la CIIGFP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que este proceso es fundamental para garantizarle al país una capacidad de respuesta suficiente y oportuna para la lectura de la realidad financiera del sector público y centrar los esfuerzos hacia las acciones analíticas que se requieren para mejorar la gestión de recursos públicos.

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Presidente de la Comisión Intersectorial
de Información para la Gestión Financiera Pública

1 Ver más al respecto en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/CIIGFP/pages_home

2 La CIIGFP y el CTIGFP fueron creados mediante Decreto 224 de 2021.

3 Dentro de las entidades vinculadas al CIIGFP y al CTIGFP se cuentan, además del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, a la Contaduría General de la Nación, así como invitados los órganos autónomos Banco de la República y la Contraloría General de la República. Igualmente, de acuerdo con las temáticas, participan entidades adscritas y vinculadas a todos estos órganos.

Aspectos Conceptuales

Origen, Alcance y Propósitos

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

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

El modelo conceptual de la GFP es un paso fundamental en esa dirección, ya que constituye la base común sobre la cual se podrán sustentar los futuros avances, a partir de una plataforma compartida que permitirá evitar futuras disputas. Es el marco de referencia para los desarrollos funcionales e informáticos que se vayan a implementar y, como tal, es condición necesaria para su éxito y la realización de una inversión eficiente. Así, se podrán plasmar los objetivos de política en definiciones concretas, teniendo en cuenta el marco legal vigente, los estándares internacionales en la materia y los objetivos estratégicos del gobierno.

En lo que se refiere al alcance, el modelo conceptual presentado abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional -integrado, a su vez, por la Administración Central Nacional (ACN), las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social- y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional. No obstante, el análisis más detallado se ha efectuado sobre la ACN. Si bien no se contempla a las entidades territoriales (departamentales y municipales), la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

Por último, debe considerarse al modelo conceptual como un documento vivo que, sin perder su visión estratégica general, se adapte a los cambios que se produzcan en la administración pública colombiana a medida que las diferentes reformas se vayan implementando. De esa manera, será posible contar siempre con esa base de referencia que permita guiar la implementación de los cambios puntuales que se lleven adelante, sin que se convierta en una estructura rígida e indiferente a las transformaciones que se generen a lo largo del proceso de reforma.

Visión General del SIGFP en Colombia

El modelo conceptual de la GFP de Colombia se enmarca en el CONPES 4008, cuyo objetivo general es “Adoptar una visión sistémica de la información de GFP, mediante la redefinición del modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico bajo el cual esta se produce, entre los años 2020 y 2029, para contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos”.

Esta visión busca resolver la situación actual del país, que no cuenta con un verdadero Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP). El problema de origen es que la organización institucional existente ha llevado a que cada subsistema evolucione por separado, sin que exista un órgano rector de toda la GFP que defina reglas de juego comunes. Así, los distintos sistemas y subsistemas⁴ han funcionado durante años como compartimientos aislados y su situación actual es resultado de su evolución particular, a partir de normatividad y operatividad propias.

Uno de los puntos en los que esto ha tenido mayores consecuencias es en la falta de criterios comunes en los distintos órganos rectores a la hora de consignar las transacciones, lo que implica que su registración sea incompleta y, por consiguiente, que la información producida sea de baja calidad.

Ese esquema de organización llevó a que se generara una multiplicidad de iniciativas en los distintos subsistemas, todas ellas destinadas a mejorar la gestión, pero encaradas de manera individual, aisladas del resto. Como consecuencia adicional, las herramientas informáticas que se diseñaron apuntaron, en la mayoría de los casos, a satisfacer las necesidades de la entidad responsable, sin que hubiera esfuerzos equivalentes para desarrollar sistemas integrados ni interfaces apropiadas para conectar los sistemas propios.

Así, para que un sistema pueda utilizar la información que se genera en otro diferente, se debe recurrir a intervenciones manuales y al intercambio de archivos planos, con la consiguiente pérdida de la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información. Adicionalmente, en muchas ocasiones se demora más en la búsqueda de la información que en su análisis, lo que reduce la calidad de la gestión pública y distorsiona el sentido mismo de la información fiscal, que debe funcionar como un insumo para mejorar la gestión a

4 Como regla general, para hablar de sistemas de gestión se utiliza la división establecida en el citado CONPES 4008. Cuando la composición de estos sistemas involucra actividades que, por sus características y atribuciones, requieren un tratamiento diferenciado, como programación fiscal y presupuesto, o tesorería y crédito público, a cada uno de estos componentes se le da el tratamiento de un subsistema del sistema mayor.

futuro. En consecuencia, se afecta la toma de decisiones al no contar con la totalidad de la información posible en el momento oportuno. Por otra parte, la proliferación de instrumentos diferentes y la imposibilidad de definir criterios únicos de procesamiento de la información, han llevado a que los datos se soliciten varias veces, en formatos y fechas diferentes, duplicando los esfuerzos de las entidades que deben cumplir con múltiples requerimientos por parte de las organizaciones rectoras.

Para encarar esta problemática, el modelo conceptual, en línea con lo establecido en el CONPES 4008, no busca forzar cambios institucionales sino instalar una visión sistémica de la GFP, que sostiene que la mejor forma de encarar la gestión financiera del Estado es mediante la integración de todos los subsistemas que la componen, ya que las políticas que se implementan en cada uno de ellos repercuten en los demás.

Esta concepción integrada de la GFP implica partir de las transacciones como base única del sistema de información financiera. Para ello, cada operación que realice el sector público debe contener todos los datos que después se requerirán para las diferentes salidas que soliciten los distintos órganos rectores, así como las que se requieran para las autoridades y la ciudadanía en general. De esta manera se podrán dejar de lado, en todo cuanto sea posible, las consolidaciones y homologaciones realizadas sobre las diferentes salidas de información, que precisan de intervenciones humanas y que reducen la calidad y trazabilidad de los datos. En un sistema integrado de GFP, la mayor parte de las salidas son automáticas y se producen por la simple agregación de las transacciones, filtradas de acuerdo al criterio seleccionado. Así, la información obtenida deja de ser una aproximación estadística y se transforma en datos generados con rigor contable, que proporcionan una base confiable para la toma de decisiones.

Para ordenar la situación de los diferentes criterios de registro existentes, se decidió tomar como base los estándares internacionales⁵ adoptados por la mayoría de los países y organismos como la OCDE, lo que permitirá homogeneizar la información que se genere y garantizar un piso de calidad, al mismo tiempo que facilitará la comparabilidad internacional. Como estos estándares no pueden ser modificados, los diferentes catálogos y clasificadores en uso deberán acomodarse a sus definiciones.

La visión general mencionada está presente a lo largo de todo el modelo. En cada uno de los diferentes sistemas y subsistemas se buscó detectar los puntos de integración entre ellos para facilitar su posterior automatización como forma de mejorar la circulación de los datos, garantizar su disponibilidad en los momentos necesarios y asegurar la calidad de la información, respetando siempre los estándares internacionales en la materia.

Con esa meta, se diseñó el modelo deseado, o el “*to be*” de cada sistema, sin perder de vista restricciones del entorno institucional de la administración para la implantación de este tipo de sistemas. En paralelo, se analizó el marco normativo vigente y la situación

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

de los sistemas de información financiera que están operando y forman parte del SIGFP, así como los reportes y estados que se les requieren. De la diferencia entre la situación actual y la deseada surgieron las principales fortalezas y debilidades de cada sistema o subsistema y, consecuentemente, las propuestas de reforma que buscan dar respuesta a esas debilidades.

Problemática Actual y Principales Propuestas

El CONPES 4008 estableció como objetivos específicos “Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP” y “Armonizar conceptos y metodologías de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales, en condiciones de interoperabilidad de los sistemas de información, para contar con registros automáticos y estandarizados, cruces de información en tiempo real y trazabilidad de la información financiera pública”.

Además de los aspectos generales expresados en el apartado anterior, a través del modelo conceptual se han identificado varias problemáticas relacionadas con aspectos específicos de la GFP. Aunque todas ellas son importantes, existe un grupo que conforma la columna vertebral de la reforma planteada y que requiere un tratamiento prioritario por su importancia en términos del SIGFP.

En primer lugar, los problemas de integración mencionados se ven claramente en los dos subsistemas que forman el núcleo de la GFP, Presupuesto y Contabilidad. En el primero, si bien en los últimos años se han concretado importantes avances en materia de clasificadores, lo que se vio reflejado en el nuevo Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal, persisten problemas que dificultan la integración. En particular, no se han tenido en cuenta todas las salidas que otras entidades requieren del sistema, como por ej., el DANE, para elaborar las Cuentas Nacionales. Además, hay clasificadores y catálogos insertos dentro de otros, como la Clasificación Central de Productos que forma parte del Clasificador por Objeto del Gasto. Para resolver estos problemas, se requiere ordenar 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.

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 transacción en el sistema informático, garantizando así que la información que se genere sea la agregación exacta de todas estas operaciones. Para ser verdaderamente efectiva, esta clave deberá considerar todas las salidas de información que requieran los diferentes subsistemas del SIGFP, aplicarse en todo el PGN y tener en cuenta no solamente los clasificadores presupuestales sino también los catálogos de bienes en uso y los esquemas de relación con la planeación.

Otro problema de la GFP en Colombia es la existencia de gastos corrientes recurrentes en el presupuesto de inversión. Para reducir estas erogaciones, es preciso partir de la identificación y discriminación de gastos desde la etapa de programación, lo que permi-

tirá mejorar la calidad de la información presupuestal y su integración con la planeación. Esto requiere también la actualización de guías metodológicas y ajustes en el SUIFP para el registro de esta nueva información. En paralelo, la introducción de programas presupuestales en el presupuesto de funcionamiento permitirá realizar evaluaciones de eficiencia y efectividad del gasto y, consecuentemente, incorporar esos gastos corrientes recurrentes que hoy se derivan al presupuesto de inversión solo porque es más sencillo justificar su inclusión.

En lo que hace a la Contabilidad, 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 propenso a generar errores. La conformación de un único ente contable para toda la ACN tendría un efecto inmediato en la reducción de estos problemas y en la generación de información contable de calidad y en tiempo real, particularmente en los estados financieros y en los reportes de ejecución presupuestal. Para cumplir con su propósito, este ente debe generarse a partir de la integración automática de las transacciones presupuestales y financieras (tesorería, crédito público, ministerios, departamentos, etc.) ejecutadas por la ACN y no a través de mecanismos de consolidación de las 44 entidades contables públicas existentes. Cabe aclarar que, previo a avanzar con esta reforma, se deberá establecer claramente el alcance que tendría la responsabilidad legal de quien esté encargado de firmar los estados financieros de la ACN.

Por otro lado, y al igual que en el caso de los clasificadores, en materia de cuentas contables se han registrado varios avances. Sin embargo, estos esfuerzos se direccionaron centralmente a la mejora de la información contable en sí y no a su articulación con el presupuesto. En consecuencia, 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. De acuerdo a lo expresado, el diseño del nuevo Catálogo de Cuentas debe avanzar *pari passu* con la construcción del nuevo paquete de clasificadores presupuestales, para garantizar su integración. Ambos conjuntos de cuentas conforman un todo armónico y no debieran tratarse por separado. Asimismo, deberían ser aprobados por la CIIGFP, como forma de garantizar su integración y evitar modificaciones unilaterales.

En lo que hace a los momentos de registro presupuestales -establecidos por la CGR en el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública-, se deben corregir ciertos momentos contables de los gastos. Particularmente, se debe revisar el compromiso, que no se registra adecuadamente en casos como el Personal y los Servicios de la Deuda. También se requiere incluir el registro de la ordenación de pago que, si bien no es un momento

contable propiamente dicho, resulta de suma importancia para la gestión cotidiana de las entidades.

Dado que no se cuenta con herramientas que permitan realizar un seguimiento conjunto del PAC entre Presupuesto y Tesorería, se propone el desarrollo de un régimen de información y de una herramienta que comunique periódicamente a la DGCPTN la programación de la ejecución del presupuesto de las entidades del PGN, a los efectos de mejorar la identificación de la estacionalidad de las proyecciones financieras.

Teniendo en cuenta el destacado rol que tienen como usuarios de la información producida el Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público (SEESP) y el Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (SEFP), es preciso profundizar su aún limitado grado de integración con el SIGFP. Para ello, se requiere definir claramente ambos subsistemas, sus competencias, organización, órganos rectores, atribuciones y responsabilidades, estableciendo sus alcances y relaciones con los restantes sistemas de la GFP. Este marco les dará más relevancia, asegurará su gobernanza en materia de cuentas económicas y fiscales y sentará las bases para mejorar la calidad de la información de la GFP.

Adicionalmente, para complementar la información existente, se propone la inclusión de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) como estado básico de la información fiscal. La CAIF es un estado financiero que presenta, de manera agregada, la totalidad de los flujos correspondientes a ingresos y egresos de un período, dispuestos de acuerdo con criterios económicos y fiscales. Su propósito esencial es facilitar el análisis económico y fiscal de la gestión, exponiendo ordenada y consistentemente los flujos financieros, identificando los principales elementos, mostrando su impacto económico y los distintos niveles de resultado, evidenciando los componentes de la gestión que contribuyen a los grandes agregados económicos y los resultados de política fiscal. Así, contribuye tanto a la generación de información útil para los tomadores de decisiones como para la compilación de información de las entidades del SPNF con un enfoque económico.

Por último, uno de los grandes problemas de la gestión financiera en Colombia es la falta de comprensión acerca de la importancia que reviste un sistema integrado de gestión financiera pública. En ese sentido, numerosas experiencias internacionales muestran la importancia de contar con un esquema de capacitación que se mantenga a lo largo del tiempo y que permita ir formando a los funcionarios que van a tener la responsabilidad de operar y conducir los diferentes subsistemas, tanto en los órganos centrales como en las entidades ejecutoras. De esa manera se irá instalando progresivamente una visión compartida de la GFP en los distintos estamentos que componen la administración pública.

La Gestión Financiera Pública de Colombia y el SIGFP

Propósitos del sistema

De la lectura del objetivo general y de los objetivos específicos de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública (CONPES 4008), se concluye que esta persigue los siguientes propósitos:

- Contar con información homogénea, fiable, oportuna y transparente de la gestión de los recursos públicos.
- Adoptar una visión sistémica de la información de la GFP.
- Redefinir, entre los años 2020 y 2029, el modelo institucional, conceptual, metodológico y tecnológico de la GFP.
- Coordinar los subsistemas de la GFP desde una visión común.
- Lograr la interoperabilidad de los sistemas de información.
- Armonizar conceptos y metodología de los subsistemas de la GFP bajo referentes internacionales.
- Contar con registros automáticos y estandarizados, cruces de información en tiempo real y trazabilidad de la información financiera pública.
- Fortalecer la gobernanza y las capacidades institucionales en materia de información para la GFP.

Asimismo, el CONPES 4008 propone como estrategias adecuadas para fortalecer la calidad de la información financiera del sector público, “la organización institucional, la consistencia de los marcos metodológicos y conceptuales con los que se registra, compila y divulga la información para la GFP y la adopción de una visión conjunta en el manejo de los sistemas de información que la soportan”.

Para cumplir con esos propósitos, se requiere definir y ejecutar, dentro de un marco conceptual consensuado y formalmente aprobado, las bases técnicas para el diseño y operación de un SIGFP, así como un amplio programa de reformas funcionales, normativas, institucionales, administrativas y tecnológicas, que lo hagan posible.

Como resultado final de las reformas a la GFP y la implantación de un SIGFP, “la toma de decisiones de política fiscal y de GFP dispondría de información oportuna y mayor cantidad de herramientas analíticas para la consecución de los objetivos inicialmente planteados, a saber: (i) el mantenimiento de una posición fiscal sostenible; (ii) la asignación efectiva de los recursos de acuerdo con las prioridades de política pública; y (iii) la entrega eficiente de bienes y servicios públicos” (CONPES 4008).

Todo lo anterior es realizable con costos aceptables, y hay experiencias nacionales, subnacionales y locales que pueden ser tenidas en cuenta. Merecen especial atención los casos de éxitos y fracasos, sobre todo estos últimos.

Situación global actual

Según el CONPES 4008, la información de GFP en Colombia presenta falencias que afectan la comprensión de la situación financiera del sector público y, por ende, restringen la calidad y disponibilidad de información y su utilidad para tales fines, así como para la gestión. Esta problemática responde a dos factores centrales, en cada uno de los cuales a su vez se identifican aspectos focales:

- (i) Visión fragmentada de la GFP (dimensión institucional);
 - Ausencia de una política estructurada de organización de la GFP.
 - Falta de articulación normativa sobre competencias de órganos rectores.
 - Brecha entre las capacidades de las entidades rectoras y ejecutoras y las necesidades de información de GFP.
 - Debilidad de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP.
- (ii) La información de la GFP se produce bajo lineamientos conceptuales no armonizados y en sistemas de información no interoperables
 - Adopción parcial de estándares internacionales (Dimensión conceptual)
 - Marco conceptual y metodológico no armonizado entre los subsistemas de la GFP para el registro de eventos económicos (Dimensión conceptual)
 - Desarrollos tecnológicos de soporte de la GFP aislados y no coordinados (Dimensión Tecnológica)

Por otra parte, se ha observado que la Administración Central Nacional (ACN) no presenta problemas normativos estructurales que, a nivel de ley, dificulten la integración de la información de los sistemas de la GFP o la operación de un SIGFP con las características señaladas.

Oportunidades de reforma

A partir de los parámetros que muestran la situación actual, corresponde especificar los criterios metodológicos centrales que deben presidir el diseño del SIGFP, de tal forma que, procesado por el ecosistema de herramientas informáticas que deben darle soporte -lo que en el CONPES 4008 se define como Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP)-, viabilice el cumplimiento de todas las características fijadas al mismo.

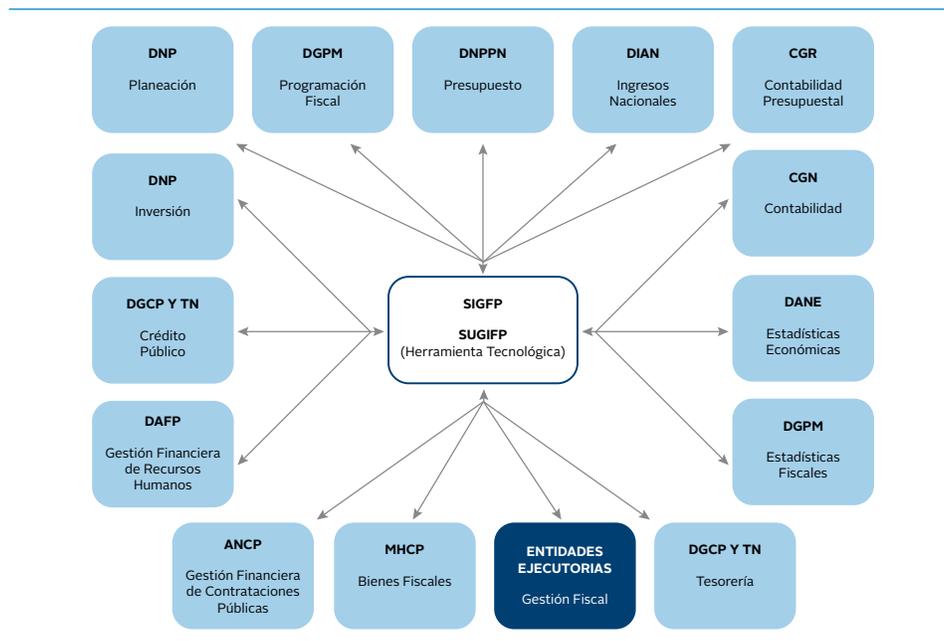
La experiencia en la materia ha mostrado que el diseño de un sistema de información de la GFP, con capacidad para generar los registros, reportes y estados administrativos, presupuestales, contables, económicos y fiscales que se le requieren al sistema, es factible en la medida en que las normas que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

Seguidamente, se identifican los productos básicos esperados del SIGFP y se exponen las condiciones y requisitos a cumplir para desarrollar conceptualmente el SIGFP de la ACN, de tal forma que, apoyado en las herramientas tecnológicas correspondientes, permita procesar, en forma automática y en tiempo real, la información financiera y física de tal ámbito institucional.

a) Sistemas, subsistemas y entidades componentes del SIGFP ACN

El siguiente diagrama muestra el conjunto de sistemas y subsistemas que forman parte del SIGFP, sus respectivos órganos rectores y las entidades ejecutoras.

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



b) Registros y Estados a generar

A continuación, se exponen los registros y estados más relevantes a generar por el sistema, de acuerdo con su grado de rigidez en cuanto a su estructura y contenido:

- Estándares internacionales identificados por el CONPES 4008
- Cuentas, registros y estados requeridos por el Sistema de Contabilidad
- Clasificadores, registros y estados presupuestales y sus momentos de registro
- Registros y estados sobre crédito público y tesorería (Tesoro).
- Estados e información físico/financiera sobre planes, proyectos, programas.
- Información física/financiera sobre la gestión de entidades ejecutoras.
- Otros reportes a generar para el análisis y toma de decisiones micro o macro-económicas, el control interno y/o la transparencia fiscal.

c) Condiciones de diseño y operación

Una vez conocidas en detalle las demandas de información, se estará en condiciones de avanzar en el diseño del SIGFP. El gran desafío en su construcción es cómo dotarlo de la capacidad de generar los productos mencionados en el acápite anterior, respetando a cabalidad la normativa vigente, operando en tiempo real -en lo posible y cuando sea necesario- y cumpliendo las condiciones de diseño y operación que se hayan formulado, entre las que destacan:

- Todas las transacciones que tengan o puedan llegar a tener efectos sobre el patrimonio de las entidades se deben registrar en el sistema.
- El sistema debe permitir la integración automática de las cuentas presupuestarias, contables, económicas y fiscales.
- El registro de las transacciones en el sistema debe realizarse una única vez.
- Las transacciones deben ser registradas en el mismo lugar donde ocurren los hechos que las motivan (centros de registro).
- Los registros contables y sobre la gestión, en lo posible, deben estar insertos en los propios procesos administrativos, provengan de la ejecución presupuestal o de otras fuentes.
- Los asientos, libros de contabilidad, reportes y estados de ejecución presupuestal, financieros, fiscales y económicos, así como la consolidación de estos en los casos que corresponda, deben producirse en forma automática.

En el marco de lo expresado, y teniendo en cuenta la magnitud de las transacciones financieras que se deben procesar, el SIGFP requiere estar soportado por un ecosistema informático que abarque la tecnología de la información y de las comunicaciones, acorde con las características y el dimensionamiento programados para el SUGIFP.

Las transacciones a registrar en el sistema como datos de entrada pueden corresponder a ingresos y fuentes de financiamiento (créditos) o a gastos y aplicaciones financieras (débitos). Por razones sistémicas y acorde con los propósitos de este documento, se clasificarán en presupuestales (originadas en el ámbito del Subsistema de Presupuesto) y no presupuestales (ajenas a los registros y estados del Subsistema de presupuesto).

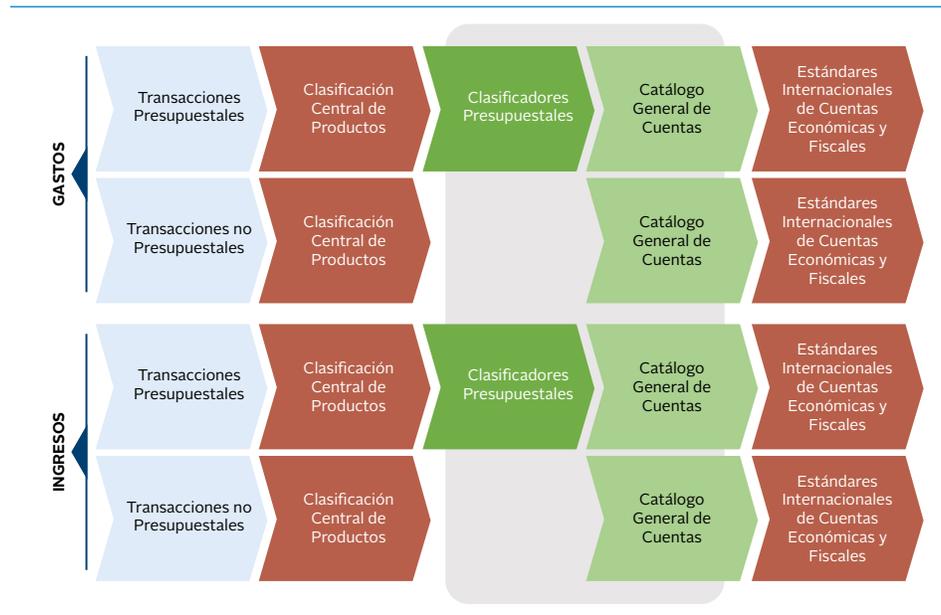
A fin de que el SIGFP pueda satisfacer las condiciones anteriormente expresadas para la integración automática de cuentas de origen presupuestal y el registro por única vez de las transacciones derivadas de las mismas, en el caso de las transacciones presupuestales se debe cumplir con las siguientes condiciones contables:

- Correcta definición y utilización de los conceptos de Ingresos, Gastos y Financiamiento.
 - Un sistema de cuentas públicas armonizado con los estándares internacionales, que permita el acoplamiento automático de las cuentas de bienes y servicios, presupuestales, contables, económicas y fiscales, en ese orden.
 - Clara identificación y correcta aplicación de los momentos de registro contable de las transacciones presupuestales (momentos contables).
 - Utilización del momento del «devengo» u «obligación», correctamente definido, como pivote (eje central) de la integración de las cuentas presupuestales con las contables, las económicas y las fiscales, tal como lo aplican los estándares internacionales.
- d) Secuencia lógica de las cuentas del sistema

Desde una perspectiva sistémica, y conocidos los estados y reportes que se le demandan al SIGFP y las condiciones de diseño y contables que debe satisfacer para su mejor operación, se debe avanzar en el conocimiento de los insumos (datos) de entrada que requiere y la secuencia adecuada de su procesamiento e integración para poder lograr el producto esperado en la forma más eficiente posible.

El diagrama siguiente, en el marco de distinción entre transacciones presupuestales y no presupuestales, muestra la secuencia lógica de registro e integración de cuentas.

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



La secuencia de clasificadores y cuentas que se muestra en el diagrama anterior es fundamental para construir un Sistema Integrado de Cuentas Públicas y posibilitar su procesamiento automático. Está basada en el derecho público y en una lógica propia de la administración pública (Presupuesto/Contabilidad). Los sistemas de cuentas que aparecen con color café son un dato para los diseñadores, no pueden ni deben ser modificadas, ya que responden a estándares internacionales. Las cuentas que se muestran con color verde tienen cierta flexibilidad para su identificación y agregación al sistema (la tonalidad del verde indica la mayor o menor flexibilidad), lo que facilita su diseño. Este sistema de cuentas, integrado básicamente por los clasificadores presupuestales y el catálogo de cuentas contables, debe ser elaborado en forma simultánea y en el contexto de las estructuras de cuentas de los estándares internacionales identificados por el CONPES 4008.

Las transacciones de impacto económico-financiero originadas en el espacio de la administración presupuestal se registran en primer lugar en la contabilidad presupuestal, de acuerdo con los clasificadores y momentos de reconocimiento predeterminados. Este es un tema esencial en el diseño del sistema, ya que la información analítica (datos) de

este tipo que no ingrese al SIGFP en ese momento, no podrá utilizarse posteriormente en la secuencia de cuentas vista relacionadas con esa materia.

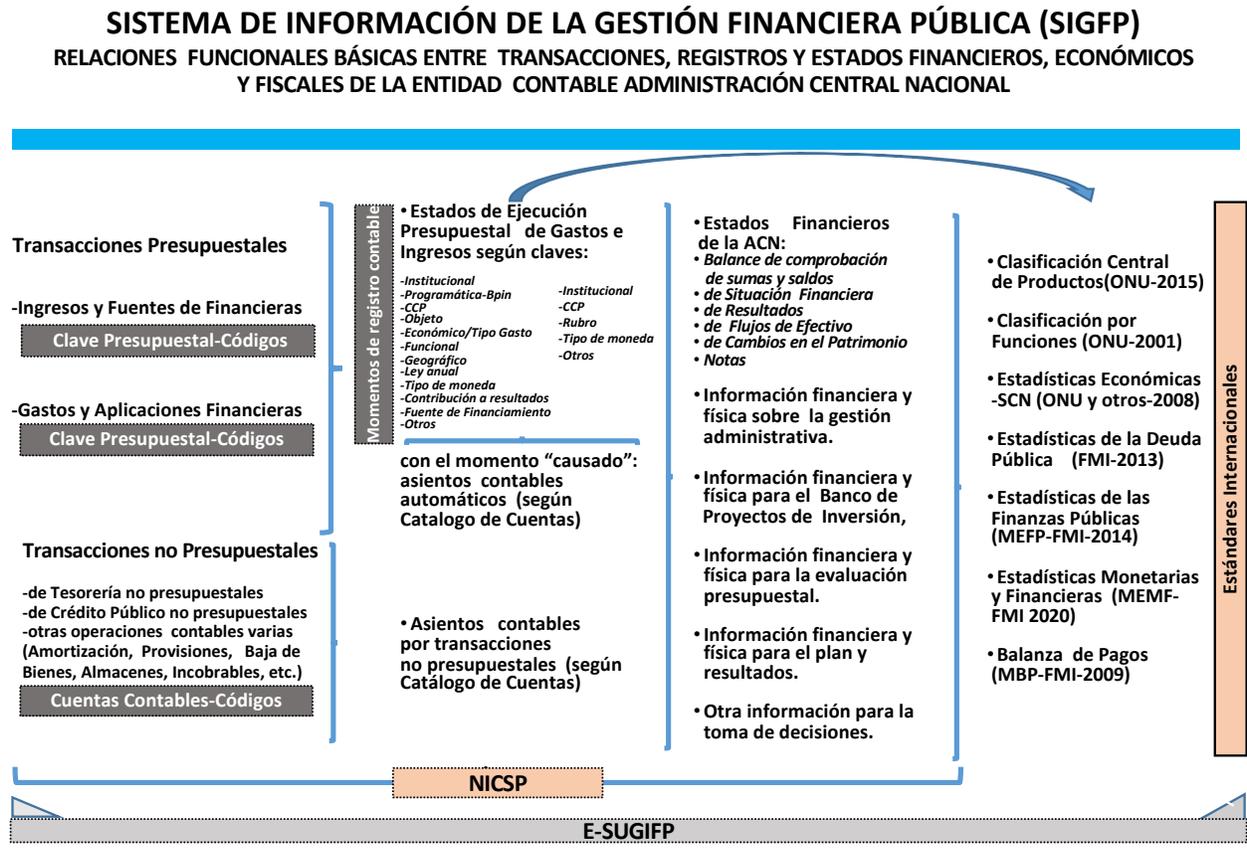
Para los fines anteriores se requiere disponer, tanto para ingresos como para gastos, de las respectivas claves presupuestales absolutamente perfeccionadas, de tal forma que desde el origen del registro de las transacciones contengan toda la información de base que se requerirá para generar los diferentes reportes y estados esperados del SIGFP. Adicionalmente, todos los sistemas de reconocimiento y generación de estados contables y económicos deben reconocer como momento contable básico para para el registro de los mismos el “devengo” u “obligado” de las transacciones, lo que facilita su integración. Por ello, es fundamental la exactitud en la definición y aplicación de este momento de registro.

En el caso de las transacciones económico-financieras no presupuestales, cada una de ellas origina directamente un asiento en el Sistema de Contabilidad del ente contable respectivo. Para ello, debe desarrollarse una metodología contable que muestre las relaciones automáticas entre los eventos de los procesos de tales operaciones y el Catálogo General de Cuentas, así como el asiento a generar. El SIGFP no genera estadísticas ni estimaciones. Por el contrario, todos sus registros y estados tienen soporte documental contable, lo que asegura la calidad y trazabilidad de los mismos.

Un SIGFP operando con estas características se puede aplicar en cualquier ente contable público o en los distintos agregados institucionales que formen parte del Gobierno General.

- e) Esquema de la secuencia básica de la información del SIGFP de la ACN desde el punto de vista transaccional

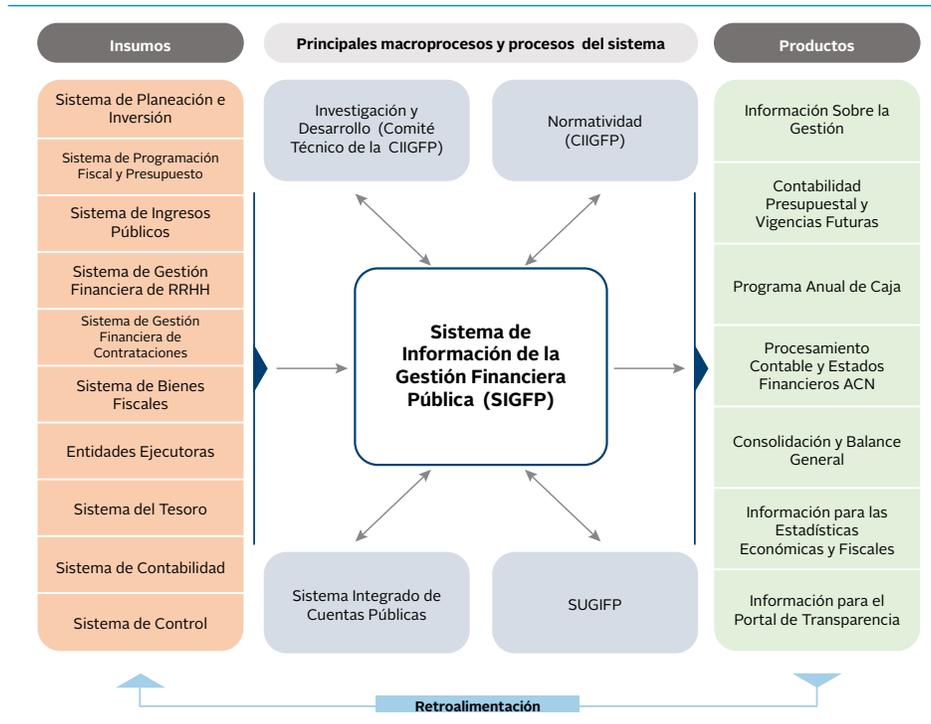
En el contexto del CONPES 4008, aplicando la recomendada visión sistémica y teniendo en cuenta los productos esperados del SIGFP, así como los requisitos metodológicos expuestos, se presenta a continuación un esquema que muestra, de manera lógica y en forma secuencial, el flujo de los principales elementos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



- f) Esquema de la secuencia básica de la información del SIGFP de la ACN, desde el punto de vista sistémico

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

Estructura básica del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública



g) Reformas administrativas y modelo de procesos

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

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

Subsistema de Programación Fiscal

Propósitos del Subsistema

El propósito del Subsistema de Programación Fiscal (SPF) es conducir la política fiscal, entendida como la utilización del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector público para alcanzar los objetivos de la política económica. Es un actor clave en lo referido a la sostenibilidad fiscal intertemporal, así como también a la transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión de la política fiscal. De este modo, el SPF es el encargado de coordinar y llevar adelante la política fiscal, canalizando las iniciativas gubernamentales a través de los mecanismos institucionales vigentes y utilizando los elementos técnicos disponibles.

Dado que el SPF es el centro neurálgico de la política fiscal, su órgano coordinador (la DGPM) debe trabajar constantemente en coordinación con los subsistemas que componen el SIF. Esto exige al Subsistema tener constante comunicación y flujo de información con los subsistemas de Estadísticas de las Finanzas Públicas, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público e Ingresos Públicos. Adicionalmente, recibe y en ocasiones intercambia información con el BANREP, el Instituto a cargo de las Estadísticas del país y las áreas que compilan la información de las Empresas Públicas y los Gobiernos Subnacionales. Eventualmente, utilizará también información de los Organismos Internacionales, o incluso, de consultoras privadas.

Situación global actual

Una mirada a la evolución del SPF colombiano de los últimos años pone de manifiesto que el país ha logrado implementar una política fiscal coherente, basada en una prudente gestión de las estimaciones macro-fiscales y en el respeto a las reglas establecidas, entre ellas el principio de la sostenibilidad fiscal, lo que incluye el uso de reglas fiscales. No obstante, las principales debilidades del subsistema actualmente se relacionan con los flujos de información –particularmente con la falta de integración de los sistemas de

información, dado que los datos que se generan en dichos sistemas son un insumo clave para el SPF—, que redundan en cierta fragilidad en la gobernanza de acuerdo con la cual el organismo coordinador del Subsistema tiene la responsabilidad de varios procesos, pero no pleno control respecto de la información de base que es necesaria para la conducción de los mismos. La disponibilidad de esa información es un eslabón débil ya que, en lugar de estar automatizada, en muchos casos llega al SPF de forma anárquica, manual y fragmentada. Además, se identifican algunas debilidades en lo inherente a la organización y funcionamiento del órgano coordinador del SPF, incluyendo la oportunidad de elaborar nuevos productos que contribuyan al fortalecimiento interno y la identificación como referente de la programación fiscal en Colombia.

Oportunidades de reforma

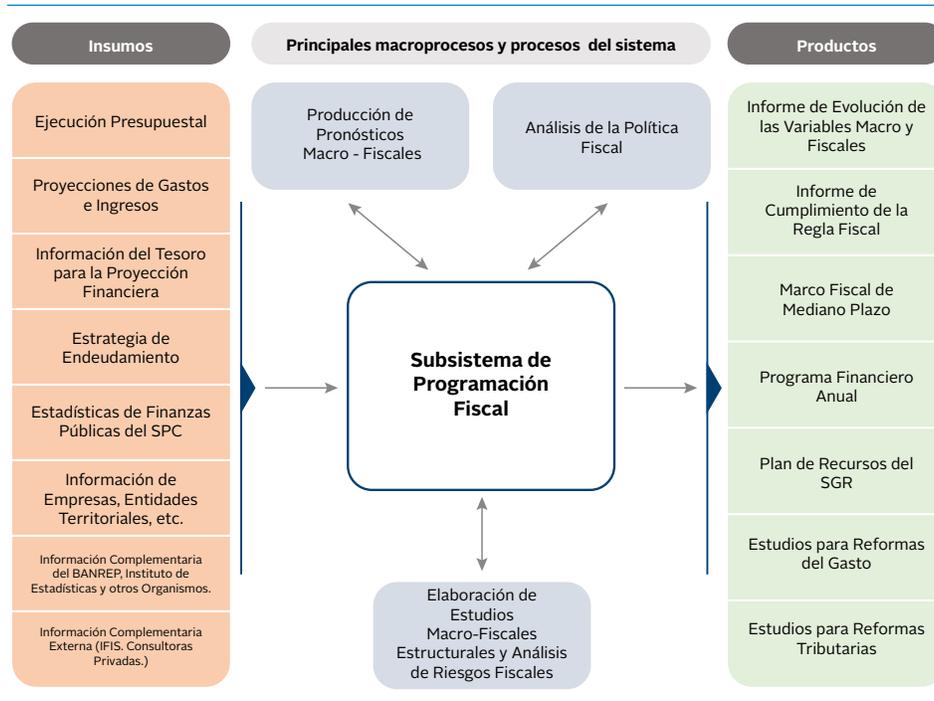
- **Desarrollar un módulo del SPF dentro del ecosistema de herramientas informáticas del SIGFP**, que se integre automáticamente con aquellos utilizados por los restantes subsistemas, particularmente los de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Ingresos Públicos y Estadísticas de las Finanzas Públicas, de forma tal que el flujo de información necesaria para elaborar los productos del SPF se realice dentro de la base de datos del dicho ecosistema. De este modo, el SPF podría tener claridad de cómo se construye la información de base que utiliza. Lo anterior es válido también para los outputs del SPF que estos Subsistemas utilizan. A corto plazo, en la transición al ecosistema integrado, es preciso diseñar circuitos y protocolos formales de intercambio de información que contemplen las necesidades del Subsistema de PF en las salidas que generan los restantes subsistemas.
- **Establecer un nuevo marco normativo-organizativo del SPF** que redefina el subsistema, su alcance, competencias, órgano central, atribuciones y responsabilidades y, especialmente, sus relaciones con los restantes subsistemas, revisando e integrando la normativa que otorga facultades respecto de la gestión de la política fiscal a otras dependencias para evitar superposiciones de funciones, así como también los recientes cambios en la regla fiscal que necesariamente impactarán en los procesos del SPF.
- **Conformar una nueva estructura organizativa que permita el crecimiento y especialización de las funciones a cargo de la DGPM.** Esta reestructuración se debería producir en el mediano/largo plazo (luego de la integración de los sistemas de información y el establecimiento de un nuevo marco normativo) Se proponen los siguientes cambios: el área de proyecciones se convertiría en un área de “staff” (es decir, una coordinación técnica que dependa directamente del director de la DGPM) y concentraría la totalidad de proyecciones que desarrolla la DGPM y la creación de dos áreas analíticas especializadas: división de análisis fiscal y división de estudios de política fiscal estructural.
- **Asegurar el mantenimiento de la calidad de la información que el SPF utiliza como insumo, ante cambios metodológicos en otros subsistemas.** Una

vez que el Subsistema de Estadísticas Fiscales haya implementado por completo la generación de estadísticas de acuerdo al MEFP 2014, será necesario revisar la metodología con que se elaboran los productos habituales del SPF, para garantizar que se mantengan su calidad y confiabilidad.

- **Incrementar la participación del SPF en algunos procesos en los que participa marginalmente, pero sobre cuyos productos finales tiene responsabilidad** como, por ejemplo, riesgos fiscales, composición del gasto proyectado, estimación del gasto tributario y de reformas tributarias y sostenibilidad de la deuda.
- **Mantener constante año a año la estructura organizativa del cuerpo del MFMP y reducir su extensión**, para facilitar la lectura y divulgación del documento. Además, se propone reducir la periodicidad del Boletín Fiscal (que pase a ser mensual, siendo actualmente trimestral) y el rezago en su publicación.
- **Incorporar productos nuevos al SPF**, tales como: documento de análisis de los desvíos de pronóstico, Tablero de control macroeconómico (que resuma los reportes más habituales de la SPM), reporte trimestral para la Oficina de relaciones con inversionistas (que otorgue un panorama de la situación macrofiscal de Colombia de manera agregada), crear un micrositio institucional dentro del portal del MHCP (donde se centralicen los productos que realiza el SPF), mayor presencia en el Portal de Transparencia Económica y elaboración sistemática de papers teóricos (a partir de la generación de grupos de estudio sobre diferentes temas, cuya producción derive en la elaboración de documentos técnicos para el público en general y que puedan presentarse en seminarios y otros ámbitos académicos).

Esquema general del Sistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Programación Fiscal



Subsistema de Presupuesto

Propósitos del Sistema

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

En ese sentido, el presupuesto no debe concebirse solo como un mecanismo de asignación financiera sino como una herramienta múltiple que funciona al mismo tiempo como un instrumento de gobierno, de programación económica y social y como una herramienta de gestión administrativa que permite organizar el funcionamiento del Estado a través de una gestión estratégica de la calidad del gasto y de los riesgos fiscales, que refuerce la sostenibilidad fiscal; en el marco de las metas de mediano plazo fijadas en los marcos institucionales de responsabilidad fiscal. Esta variedad de facetas del presupuesto lo coloca en un lugar central dentro del SIGFP, ya que buena parte de la información que se genera tiene su origen en transacciones presupuestales. Por ello, la articulación entre el Subsistema de Presupuesto y los demás subsistemas de la GFP resulta central para la garantizar la calidad de la información que se genere.

Situación global actual

En los últimos años, Colombia encaró un importante proceso de reforma de sus instituciones presupuestales. Problemas que se arrastraban desde hacía décadas, como la falta de clasificadores comunes a los presupuestos de inversión y funcionamiento se empezaron a solucionar. Sin embargo, aún resta avanzar en ese camino y profundizar aún más la integración, primero al interior del Subsistema de Presupuesto, y luego con el resto de los subsistemas que componen el SIGFP. Para ello, se requiere revisar el rol de cada una de las entidades que participan en la política fiscal del gobierno y establecer

claramente sus funciones en el marco del sistema integrado y de una gestión moderna de las finanzas públicas.

También es preciso redefinir la clave presupuestal, ya que la actual no se diseñó tomando los clasificadores presupuestales como la base de un sistema integrado de información y gestión financiera sino como un conjunto de herramientas que buscaban dar respuesta a las necesidades puntuales de cada entidad rectora, sin que hubiera una visión general que enmarcara los pedidos de cada área. Así, la falta de una visión sistémica en el diseño del modelo llevó a que sea necesario generar múltiples reportes para construir información que debería surgir automáticamente del sistema, reduciendo la calidad y confiabilidad de la información.

Por otro lado, el uso de los programas presupuestales está restringido al presupuesto de inversión, que representa aproximadamente la quinta parte del gasto total. Consecuentemente, para el restante 80% no existen mecanismos que permitan relacionar la ejecución física y financiera del presupuesto y los análisis y evaluaciones que se realizan están limitados a los aspectos financieros del mismo, lo que reduce su potencialidad como herramienta de asignación de recursos. En el mismo sentido, el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) no se concibe como una herramienta integral de gestión pública sino como un elemento más de la política fiscal. Al no haber una asociación clara entre las metas físicas de producción plurianual y las apropiaciones presupuestales, las entidades que elaboran el MGMP no lo utilizan como herramienta de planeación.

La falta de información sobre la eficiencia y efectividad del gasto lleva a que el criterio que prime en el presupuesto de funcionamiento sea la economía fiscal. En consecuencia, partidas que deberían formar parte del mismo se canalizan a través del presupuesto de inversión, que por su naturaleza es más permeable a modificaciones. Así, se distorsiona la asignación de recursos y el sentido de la separación entre ambos presupuestos. Complementariamente, la información que reciben los tomadores de decisiones en muchos casos es parcial y difiere de la que producen otras entidades. No se cuenta con instrumentos que permitan una rápida comprensión de la situación fiscal en su conjunto, como la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, lo que contribuye a la fragmentación de la información. A su vez, las diferentes entidades relacionadas con la GFP publican sus datos parciales en los sitios institucionales, sin que se revise y se coordine la información presupuestal que se pone a disposición de la ciudadanía.

En síntesis, el sistema presupuestal colombiano enfrenta dos desafíos centrales: asegurar la adecuada integración de los presupuestos de funcionamiento y de inversión y mejorar la relación con los restantes subsistemas del SIGFP. Solo así se podrá automatizar el flujo de información presupuestal para que esta pueda ser un insumo para la mejora, no solo de la gestión financiera, sino de la gestión pública en su conjunto.

Oportunidades de reforma

- **Reformular el rol de la DGPPN, mejorando sus capacidades analíticas.** En el marco de un sistema integrado, corresponde reestructurar las funciones de la dirección hacia el análisis, seguimiento y control de los aspectos financieros

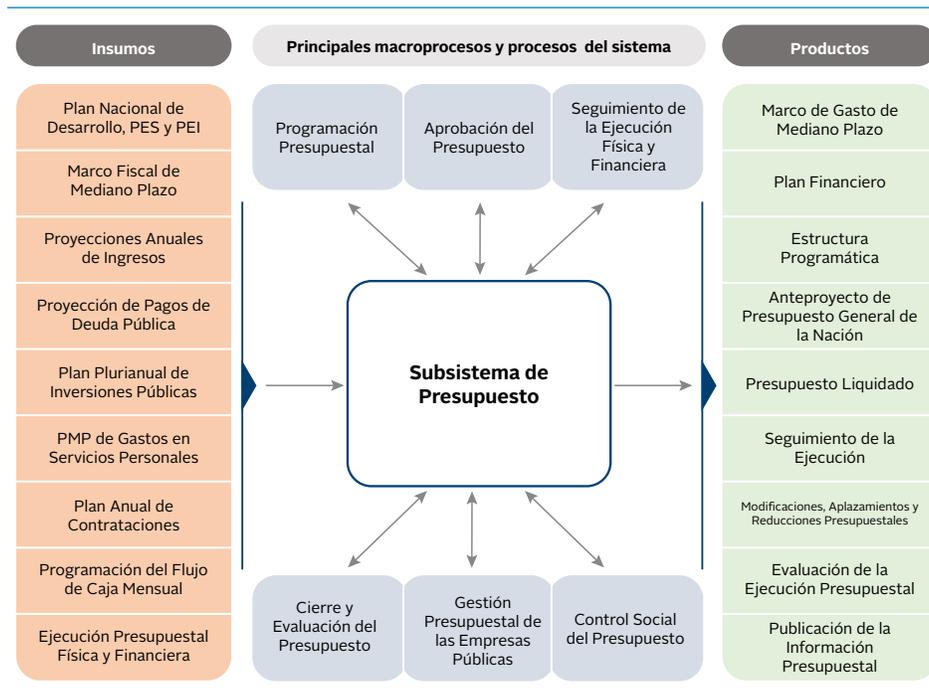
y físicos del presupuesto, incluyendo análisis de eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

- **Definir claramente las funciones de cada una de las entidades que participan en la política fiscal.** En la misma línea del punto anterior, y a partir de la visión integral e integrada que plantea el SIGFP, es necesario ordenar las funciones correspondientes a las diferentes entidades que actúan sobre la política fiscal, de manera tal que se especifiquen claramente las competencias de cada una de ellas y su contribución al objetivo general.
- **Revisar los clasificadores presupuestales.** El objetivo es garantizar que los clasificadores generen toda la información que requieren los demás subsistemas del SIGFP, particularmente la contabilidad y el SCN, y que se integren con los dos catálogos de bienes actualmente en uso (UNSPSC y CPC). Para resolver las inconsistencias que aún persisten, se propone reformar las clasificaciones presupuestales en conjunto y de manera simultánea con el Catálogo General de Cuentas contable, para garantizar su adecuada relación en los casos que corresponda.
- **Utilizar el clasificador por objeto del gasto como base de la información presupuestal en el SIGFP.** Para que el presupuesto esté integrado en sí mismo, es necesario eliminar los usos presupuestales y reemplazarlos por la implementación del clasificador por objeto en cada transacción que se registre en los presupuestos de funcionamiento y de inversión.
- **Diseñar una nueva clave presupuestal.** Uno de los puntos centrales del nuevo SIGFP es contar con una nueva clave de información financiera, acorde al mapa de clasificadores y catálogos aprobados, que contenga toda la información que los distintos subsistemas de la GFP requieren del presupuesto y que trate a cada clasificador y catálogo de forma independiente.
- **Incorporar programas presupuestales al Presupuesto de Funcionamiento.** Para avanzar en análisis de eficiencia y eficacia de la totalidad del gasto público, resulta impostergable la introducción de la técnica del presupuesto por programas en el presupuesto de funcionamiento, a partir de una base conceptual común con el presupuesto de inversión.
- **Flexibilizar la ejecución presupuestal,** estableciendo diferentes competencias para la aprobación de las modificaciones de acuerdo al nivel del funcionario correspondiente y a través de la introducción del método de partidas limitativas e indicativas.
- **Asegurar el gasto de funcionamiento necesario para que los proyectos se puedan mantener en el tiempo.** Para ello, se requiere incorporar a las vigencias futuras mecanismos que permitan evaluar y cuantificar los gastos de funcionamiento asociados a los proyectos de inversión que se aprueban, a través de instancias de coordinación entre el DNP y el MHCP.

- **Transformar el MGMP en instrumento de gestión de las entidades ejecutoras.** Se propone incluir en el MGMP indicadores de gestión y metas de producción física. El objetivo es que el MGMP funcione como una herramienta que integre la planeación y la restricción fiscal y que permita guiar la gestión de las entidades, marcando al mismo tiempo los objetivos de gestión a alcanzar y los recursos financieros de que se podrá disponer.
- **Establecer un nuevo régimen de información para las empresas públicas no financieras.** Dado que sus objetivos, características y esquemas de funcionamiento son diferentes a los de las demás entidades públicas, la gestión financiera de las EICE y SEM debe responder a criterios específicamente diseñados para ellas, que les permitan cumplir con sus tareas sin por ello dejar de proporcionar la información que se requiere desde el SIGFP.
- **Ordenar y ampliar la información de las finanzas públicas.** Para facilitar la comprensión de la situación fiscal de cada uno de los sectores que conforman el SPNF, se recomienda incorporar la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Central, entidades descentralizadas y empresas públicas a los reportes de información, y calcular los resultados con base devengado, base caja y mixtos, para complementar el análisis fiscal de compromisos presupuestales con el correspondiente a la situación de tesorería.

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Presupuesto



Subsistema de Tesorería

Propósitos del sistema

El propósito fundamental del Subsistema de Tesorería (SST) es garantizar la disponibilidad de fondos para cumplir oportunamente los compromisos de pago que debe atender el Tesoro público, derivados de los gastos que expresan la ejecución de la política fiscal.

El SST debe desarrollar capacidades técnicas para los pronósticos del flujo de caja, con el fin de brindar información oportuna (con anticipación) y confiable (de buena calidad) para la toma de decisiones en la gestión financiera.

Asimismo, el SST debe percibir los ingresos de fondos y realizar los pagos de las obligaciones públicas de manera oportuna y eficiente (eficiencia operativa), ofreciendo información transparente tanto de la ejecución del flujo de fondos del Sector Público No Financiero como de todos los activos financieros que administra.

Al mismo tiempo, el SST debe procurar la maximización del rendimiento de los saldos de efectivo inactivos, dentro de un nivel de riesgo aceptable y claramente definido (eficiencia financiera de gestión de activos), y la minimización del costo financiero de las operaciones de cobertura de liquidez de corto plazo, en el marco de una buena coordinación con la política monetaria y la autoridad responsable de la misma (Banco Central).

Finalmente, el SST debe avanzar en la provisión de servicios financieros y lineamientos generales del manejo de tesorería a las entidades públicas.

Situación global actual

El SST evidencia una relativa baja integración de su gestión con el resto de los sistemas de la gestión financiera pública y una fragmentación en el uso de los sistemas y aplicativos para la ejecución de los procesos propios del Subsistema.

En tal sentido, se observa una relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja. Si bien la herramienta del PAC permite

contar con un marco para el límite mensual de caja, derivado de la política fiscal, no existe un instrumento de flujo de información permanente entre las entidades y el MHCP, que permita a la DGCPTN programar el flujo de fondos de corto y mediano plazo con información de mayor calidad y precisión.

En lo que respecta al funcionamiento de la CUN, la recaudación, tanto de impuestos como de los recursos propios de las entidades, sufre demoras originadas en convenios de reciprocidad que impiden que la disponibilidad de efectivo se materialice en forma inmediata.

Se han identificado significativas mejoras en los plazos de acreditación de la recaudación de impuestos por parte de la DIAN. Sin embargo, se considera que las condiciones tecnológicas y de gestión permiten seguir profundizando la interrelación DIAN – bancos – SIF para llegar a la acreditación inmediata de la recaudación, eliminando los “tiempos muertos” desde que el contribuyente o agente de retención percibe el tributo hasta que los fondos se disponen en la CUN para la gestión de liquidez por parte de Tesorería.

Para el resto de los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, el traslado a la CUN tiene una periodicidad específica en cada caso y el tiempo de demora en el traslado de los fondos varía entre una semana y un mes, en función de los convenios de reciprocidad que las entidades recaudadoras públicas del PGN celebran con los bancos. Otra limitación en este caso es que la información se recibe por correo electrónico en archivos planos que se reprocesan para el registro.

Persisten algunas entidades del PGN que mantienen saldos financieros en cuentas a la vista, mientras que las pagadurías gestionan ciertos pagos del presupuesto contra esa liquidez por fuera del SCUN, tanto mediante el mecanismo de la Caja Menor u otras erogaciones, normalmente incorporadas al circuito normal de pagos.

La gestión de activos y pasivos financieros que desarrolla la Subdirección de Tesorería utiliza distintos sistemas de gestión en forma fragmentada, y con integración limitada entre los distintos sistemas vigente de soporte.

Este aspecto ha sido destacado como objetivo estratégico de la DGCPTN en cuanto a la búsqueda de modernización de su tecnología, donde se expone el objetivo de contar “en un solo lugar” (SIAP) con la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

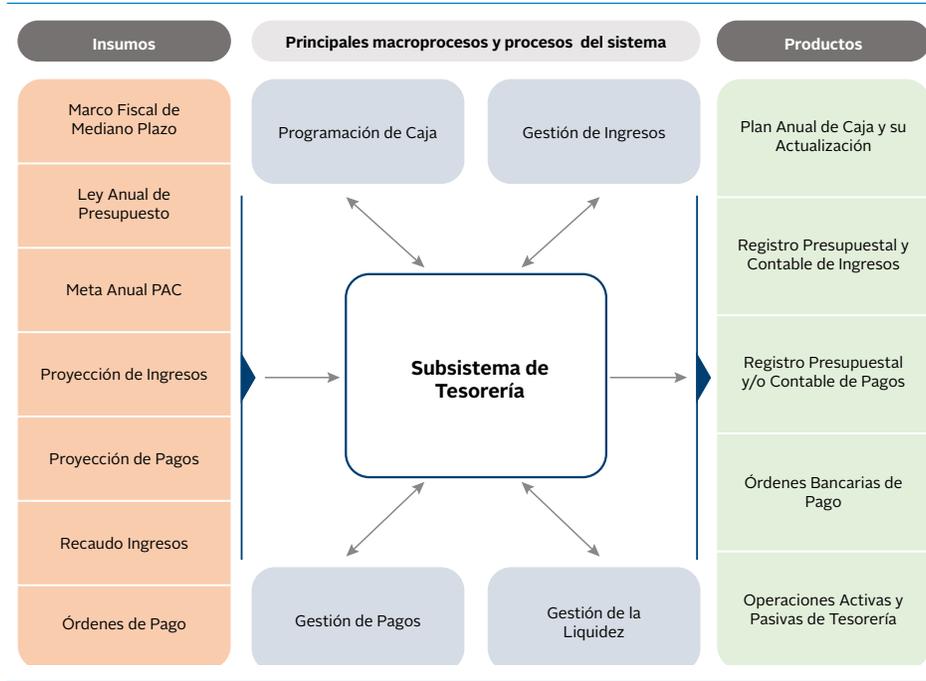
Oportunidades de reforma

- **Desarrollar un sistema integrado único de activos y pasivos para la gestión de caja**, concentrando en un solo lugar la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

- **Definir e implementar la interoperabilidad entre dicho sistema y el registro contable y presupuestal de las operaciones de tesorería en el SIIF.**
- **Profundizar y automatizar el vínculo DIAN – SIIF.** Continuar y extender por parte de la DIAN el uso de la factura electrónica para el pago de impuestos, reemplazando el servicio de procesamiento de la recaudación que brindan las entidades bancarias y eliminando los convenios de reciprocidad con las mismas.
- **Estandarizar los plazos de acreditación de los recursos no tributarios** en el proceso de recaudación de las entidades del PGN, a través de una nueva normativa desde la DGCPTN.
- **Incorporar nuevas tecnologías de medios de pago y sus plataformas de gestión** (tarjetas de compra, billeteras virtuales) en las pagadurías, mediante un convenio DGCPTN – BANREP.
- **Implantar un régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN.** En una primera etapa, se deberá contar con esta base de información de la situación de liquidez del conjunto de entidades del sector público que tienen competencias para administrar fondos por fuera del ámbito de gestión de la CUN. Posteriormente, se centralizará en la DGCPTN la administración de los fondos de las mencionadas entidades.
- **Revisar los mecanismos de control de disposición de recursos por los patrimonios autónomos,** en consonancia con las necesidades de caja para atender las apropiaciones del PGN, de manera que no se generen eventos de acumulación de liquidez que pongan en riesgo y/o aumenten el costo de la financiación del tesoro.

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Tesorería



Subsistema de Crédito Público

Propósitos del Subsistema

El objetivo principal de la gestión del crédito público consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfagan, en el mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo.

La organización e implementación del Subsistema de Crédito Público, es de fundamental importancia para optimizar el manejo de los recursos financieros de la Nación, en el marco de mercados de capitales cada vez más complejos que requieren mayor claridad en los objetivos y en el uso de herramientas de financiación del Gobierno Nacional. El mejoramiento de las condiciones de financiamiento, en el marco de las oportunidades que presenten los mercados internos y externos de capitales, constituye un punto central en el objetivo final de mejorar la situación financiera del sector público.

El Subsistema de Crédito Público debe ser único, uniforme, integrado y de aplicación universal en el ámbito del Sector Público no Financiero y debe producir información consistente y oportuna en un contexto de transparencia de la información pública.

El mejoramiento de las condiciones de financiamiento, en el marco de las oportunidades que presenten los mercados internos y externos de capitales, constituye un punto central en el objetivo final de mejorar la situación financiera del sector público.

Asimismo, la gestión eficiente del Subsistema de Crédito Público es de fundamental importancia en el fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa del Gobierno Nacional para optimizar la administración de los pasivos con el menor costo posible, limitando los riesgos de las finanzas públicas ante perturbaciones en los mercados nacionales e internacionales y es un componente estratégico e imprescindible en todo programa de ordenamiento fiscal que contribuya a la estabilidad y crecimiento económico nacional en el mediano y largo plazo.

Situación global actual

La gestión integral de la deuda pública en Colombia ha logrado tener un impacto fiscal positivo en cuanto a la reducción de costos de endeudamiento y eficiencia en el manejo del flujo de caja, lo que se reflejó en la obtención del grado de inversión en 2011.

Asimismo, se advierten avances importantes en el desarrollo del mercado de capitales local, a través de la ejecución de políticas modernas y eficientes entre la gestión de deuda y tesorería. Complementariamente, Colombia se ha caracterizado por honrar en tiempo y forma el pago de sus obligaciones por servicios de la Deuda Pública. Parte de este logro se debe a la prudencia de mantener una reserva de caja adecuada que minimiza el riesgo de liquidez y garantiza el pago oportuno de las obligaciones de corto plazo, en especial, el servicio de la deuda.

No obstante las fortalezas señaladas en los párrafos precedentes, el informe pone énfasis en el proceso de Administración de la Deuda Pública, por cuanto el Subsistema de Crédito Público en Colombia no está plenamente integrado en forma sistémica y automática con el resto de los sistemas que conforman la Gestión Financiera Pública.

Existe una fragmentación conceptual, funcional y/o tecnológica entre la mayoría de los sistemas y aplicativos, que se refleja en el manejo no integrado de la información presupuestal, contable y estadística de la deuda pública y que impacta en la calidad y oportunidad de la misma.

Asimismo, no existe interfaz entre el Sistema de Información de la Deuda Pública (SisDP) de la DGCPTN, el SIIF (MHCP) y el Sistema de Flujo de Caja, que vincule automáticamente el flujo de Información presupuestal y contable de Gastos e Ingresos de la Deuda Pública.

En la actualidad el ingreso de datos al SIIF Nación es realizado en forma manual. Persiste un alto uso de archivos planos, hojas de cálculo y correos electrónicos para realizar funciones cruciales y frecuentes en el SisDP, lo que implica altas cargas operativas, una mayor frecuencia de errores y necesarios ajustes o reprocesos. Un ejemplo de ello, es que el flujo de Información que se genera en el SisDP por el registro de pagos de los servicios de la deuda no cuenta con capacidad para establecer una interfaz automática con ninguno de los otros sistemas involucrados.

Por otra parte, existen discrepancias en la información financiera de la Deuda Pública publicada por la DGCPTN, la CGR y el BANREP, ya que las tres entidades usan diferentes metodologías, lo que genera resultados dispares y la pérdida de confiabilidad en las cifras divulgadas. A ello se agrega que el Sistema de Información de la Deuda Pública (SisDP) no se ajusta plenamente a las prácticas internacionalmente reconocidas para la gestión eficaz de la Deuda Pública⁶.

6 Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios. FMI Segunda edición revisada 2.013

Las debilidades anteriores requieren profundizar el rediseño funcional del Subsistema de Crédito Público, que se está llevando a cabo por la DGCPTN bajo las pautas generales que se recomiendan a continuación.

Oportunidades de reforma

- **Diseñar e implementar un macroproceso de Administración de la Deuda Pública que garantice la interoperabilidad del Sistema de Información de la Deuda Pública con el SIGFP y que genere de manera automática las estadísticas de la deuda**, de acuerdo a lo recomendado por el Manual “Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios”, FMI, Segunda edición 2013.

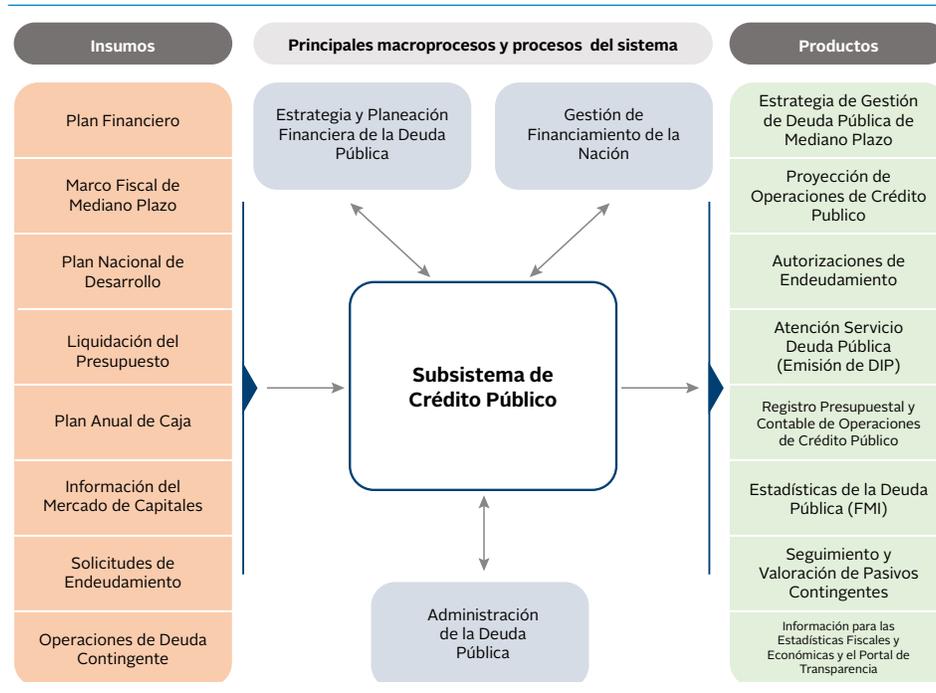
La propuesta del diseño e implementación del macroproceso de Administración de la Deuda Pública, se sustenta en la ejecución parcial del Sistema Integrado de Activos y Pasivos (SIAP), destinado a reemplazar algunos de los sistemas y aplicativos existentes. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional ha iniciado un proceso público de selección para el diseño del mismo, sin que hasta el presente se haya podido materializar.

En ese sentido se propone avanzar en una primera etapa destinada a registrar las transacciones de las operaciones de la Deuda Pública con una absoluta interoperabilidad con el resto de los sistemas que intervienen en la Gestión Financiera Pública y en el marco de las siguientes propuestas específicas:

- a) Garantizar la Interoperabilidad en la formulación presupuestal de la Deuda Pública.
 - b) Garantizar la Interoperabilidad en la ejecución presupuestal de la Deuda Pública.
- **Dotar de interoperabilidad con el SIGFP al proceso de evaluación y control de pasivos contingentes, en coordinación con el Fondo de Contingencias Fiscales.** En el marco de lo establecido en la Ley 448 de 1998 y sus normas complementarias, la propuesta consiste en dotar al SIAP de las necesarias interoperabilidades con el Fondo de Contingencias Fiscales, administrado por la fiduciaria La Previsora S.A., a los efectos de contar con información de la situación de los pasivos contingentes y efectuar los registros en el SIGFP conforme a las normas y procedimientos que establezca al respecto la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.
 - **Generar automáticamente las estadísticas de la deuda pública**, en el marco de lo establecido en el Manual “Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios. FMI”.
 - **Establecer que la información financiera de la Deuda Pública presentada por la DGCPTN sea la base para que otras entidades con responsabilidades institucionales en la materia elaboren sus reportes.**

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Crédito Público



Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Público

Propósitos generales del subsistema

El SEESP tiene por objetivo principal la generación sistemática y oportuna de las Cuentas Nacionales (CN) del SP con criterios de calidad acordes con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008), cuyo marco conceptual y contable completo le otorga consistencia y coherencia, permitiendo crear una base de datos macroeconómicos apta para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía. Esta base de datos es un requisito indispensable para la formulación racional de las políticas, el análisis económico, y la toma de decisiones, posibilitando así la consecución de otros meta-objetivos, relacionados con la optimización de la GFP.

En cuanto a su relación con el SIGFP, el SEESP es un sistema *usuario* de alto nivel que -a partir de la información procesada por el SIGFP- genera informes para la formulación de políticas y para la comparabilidad internacional, consistente y coherente con los estándares internacionales, que son -a su vez- los pilares conceptuales y metodológicos del sistema. Demanda información esencialmente a los sistemas de Contabilidad, Presupuesto, Tesoro, Crédito Público y Bienes Fiscales.

Situación Global Actual

Colombia no cuenta -en la actualidad- con un marco de referencia conceptual que, desde una perspectiva sistémica, precise claramente los principios, alcances y componentes de la GFP, lo cual se manifiesta en la falta de armonización normativa, escasa interoperabilidad de los sistemas, disparidad de criterios, clasificaciones y metodologías. En este contexto, el SEESP no funciona como parte integrante del SIGFP. En consecuencia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), órgano rector en materia de estadísticas económicas, compila información de instituciones y sistemas diversos (Contaduría General de la Nación (CGN), entidades territoriales, superintenden-

cias, Banco de la República). La información recibida responde a criterios dispares, es parcial, y usualmente se recibe en archivos planos, lo que limita su calidad. Para asegurar la integridad, consistencia y coherencia de la información se realizan sucesivos procesos de conciliación y ajustes. Para esto el DANE ha desarrollado el Sistema Automatizado de Cuentas Sectores Institucionales (SISEC), lo que le permite procesar y analizar la información para llegar a unas salidas provisionales del SP que pueden ser utilizadas en la fase ulterior, integrándolas con las del resto de sectores para la obtención de las estadísticas de la economía en su conjunto.

Por ser un sistema usuario, la calidad de sus salidas de información está condicionada por la disponibilidad y calidad de las entradas. Desde hace años, el DANE trabaja en cooperación con los responsables de los diversos sistemas de la GFP para salvar estas limitaciones, que derivan de los principios dispares sobre los que han sido concebidos los sistemas, lo que supone una importante dedicación de recursos humanos y tiempo para solventar estas limitaciones.

Oportunidades de reforma

Debido a las características del SEESP, gran parte de sus vulnerabilidades derivan de discrepancias conceptuales y metodológicas entre los sistemas integrantes (no alineados con criterios del SCN ni del SECM, ni entre sí) y que impactan en la generación de estadísticas económicas. Esas propuestas se desarrollan en los sistemas que les dan origen, por lo que aquí solo se exponen aquellas que son propias del SEESP.

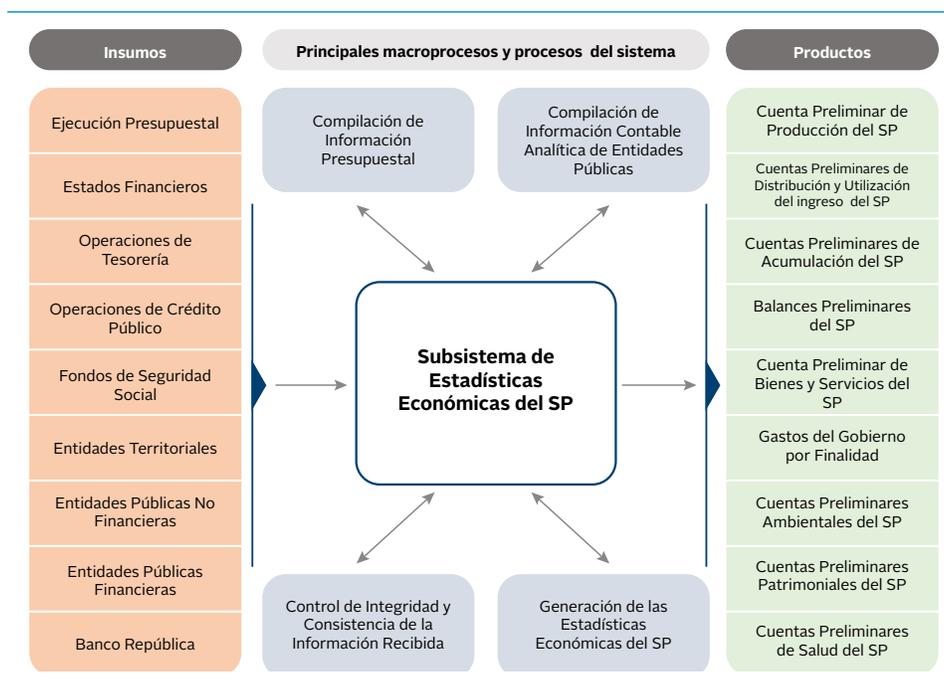
- **Definir la relevancia y el rol del SEESP en el marco de la GFP desde una perspectiva sistémica.** La definición clara de este marco conceptual sistémico general y, en especial de la inclusión del SEESP como un componente fundamental de la GFP, permitirá establecer su alcance, funciones, competencias y atribuciones y su rol en materia de armonización de estándares para el registro de la información. Asimismo, a través de la CIIGFP, se asegurará la armonización normativa, conceptual y funcional de los sistemas de la GFP, y de todos ellos con los estándares internacionales relativos al SECM.
- **Considerar al SEESP como un subsistema componente del SIGFP, reconociendo sus principios y criterios metodológicos, clasificaciones y salidas como elementos del sistema,** formalizando así el marco básico para la captación y procesamiento de la totalidad de los datos relevantes. Esto permitirá obtener las estadísticas económicas del SP de manera sistemática y consistente con los criterios internacionales, mejorando la eficiencia tanto del DANE como de la GFP en su totalidad, contribuyendo a su optimización y transparencia.
- **Adoptar la Clasificación Económica Institucional** -basada en y armonizada con el SCN 2008- como la clasificación institucional básica, homogénea y útil para los diversos fines y subsistemas de la GFP. Esta clasificación principal consta de una estructura fija, brindando la posibilidad de integrar los elementos del CUIN y captar, además, los atributos complementarios de las

entidades públicas que se requieren para generar las agrupaciones necesarias para diversos fines (Programación Fiscal, Presupuesto, Contabilidad, Tesoro, etc.). Esta clasificación está fundada en principios económicos del SCN y se extiende a la economía en su conjunto, sirviendo de base, además para clasificar de manera homogénea las entidades que participan en las operaciones como contrapartes (proveedores o beneficiarios).

- **Adoptar la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento como un estado financiero básico** para el análisis de la gestión económico-financiera de entidades y su consolidación, así como para captar información de base para la elaboración de las CN.

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Estadísticas Económicas del Sector Públicos



Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas

Propósitos del subsistema

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 Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014⁷), el SEFP permite la obtención de las EFP de manera sistemática, oportuna y con criterios de calidad. Además, contribuye directamente al logro de otros meta-objetivos relacionados con la GFP, brinda información sobre la posición financiera del gobierno, sobre la liquidez y sostenibilidad de las finanzas del SP y sobre la determinación de los resultados económicos y financieros de las operaciones fiscales, mostrando la forma de financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

El SEFP también es un sistema *usuario* de alto nivel de la información del SIGFP, demandando información contable, presupuestal y de otros sistemas (Tesoro, Deuda y Crédito Público) para la toma de decisiones relativa a operaciones fiscales y su impacto en sus sucesivas fases (presupuesto, devengo, recaudado/pago), bajo estándares internacionales.

Situación Global Actual

Colombia no cuenta -en la actualidad- con un marco de referencia conceptual que, desde una perspectiva sistémica, precise los principios, alcances y componentes de la GFP, lo que origina la falta de armonización normativa, escasa interoperabilidad de los sistemas, disparidad de criterios, clasificaciones y metodologías. A pesar de la sustancial importancia de las EFP para el SIGFP, actualmente no existe un sistema formal, integrado a los restantes sistemas y subsistemas de la GFP que se dedique a la generación de las EFP.

7 FMI (2014)

La entidad responsable, la Subdirección de Política Fiscal (SPF) de la DGPM, las elabora compilando e integrando datos contables, financieros y presupuestales de una muestra de entidades, y de diversas fuentes, elaborados con criterios dispares. Según se expresa en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 (MFMP 2021), el seguimiento y evaluación de las finanzas públicas en Colombia se basa en el marco analítico del MEFP de 1986 con algunas modificaciones metodológicas. Además, se han establecido lineamientos para la adaptación del MEFP 2014, generándose desde hace unos años información de EFP a modo de ejercicio, que se publica bajo esos criterios. Esta convergencia supone cambios importantes en varios aspectos: sectorización y cobertura del sector Gobierno General, base de registro de las operaciones, marco analítico de referencia, presentación, criterios de valoración, fuentes de información, entre otros).

Al no existir una visión integradora ni armonización conceptual entre los sistemas de la GFP, parte importante de la labor de la SPF y de la CIEFP ha sido elaborar una serie de elementos para acercarse a los lineamientos internacionales (informes, requerimientos, tablas de homologación, relación o equivalencia que vinculan las clasificaciones contables, presupuestarias y fiscales existentes, desarrollo de ejercicios de tablas puente donde se determinan las diferencias entre las metodologías del SCN 2008 y MEFP 2014), entre otros.

Oportunidades de reforma

Al igual que lo que ocurre con el Subsistema de Estadísticas Económicas, muchas de las vulnerabilidades detectadas responden a discrepancias conceptuales y metodológicas entre los sistemas integrantes (no alineados con criterios del MEFP ni del SECM, ni entre sí) que proveen información al SEFP. Las reformas asociadas con esas debilidades se desarrollan en los capítulos correspondientes, mientras que a continuación se mencionan solo aquellas que son específicas del SEFP.

- **Definir la relevancia y el rol del SEFP en el marco de la GFP desde una perspectiva sistémica.** La definición clara de este marco conceptual sistémico general y la inclusión del SEFP como un componente fundamental de la GFP permitirá establecer su alcance, funciones, competencias y atribuciones, así como su rol en el marco de la normatividad relativa a la política fiscal, a fin de otorgar entidad al SEFP, asegurando su gobernanza en materia de EFP con el objetivo de dotar de mayor calidad y claridad a los temas vinculados a las EFP.
- **Considerar al SEFP como un subsistema componente esencial integrado al SIGFP, reconociendo** sus criterios metodológicos, clasificaciones y salidas (consistentes con el MEFP 2014) para la captación y procesamiento automático de datos necesarios para la obtención de las EFP de calidad de manera sistemática y consistente con los criterios internacionales, mejorando la eficiencia, contribuyendo a la optimización y transparencia de la GFP.
- **Crear formalmente la Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas** en el ámbito de la DGPM, como órgano central del SEFP, dedicado exclusivamente a la producción de información cuantitativa de las EFP, siendo

proveedora de información de EFP a las áreas encargadas de la formulación y evaluación de políticas fiscales y económicas.

- **Adoptar la Clasificación Económica Institucional** -basada en principios económicos- como la clasificación institucional básica, homogénea y útil para los diversos fines y subsistemas de la GFP. Esta clasificación principal consta de una estructura fija, brindando la posibilidad de integrar los elementos del CUIIN y captar, además, los atributos complementarios de las entidades públicas necesarios para generar las agrupaciones necesarias para diversos fines (Programación Fiscal, Presupuesto, Contabilidad, Tesoro, estados fiscales, etc.). Esta clasificación se extiende a la economía en su conjunto, sirviendo de base, además, para clasificar de manera homogénea las entidades que participan en las operaciones como contrapartes (proveedores o beneficiarios).

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas



Apéndice - Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento

La Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (CAIF), es un estado básico para la GFP y, por lo tanto, del SIGFP. Expone ordenada y consistentemente los flujos financieros, evidenciando los componentes de la gestión que contribuyen a los grandes agregados económicos y los resultados de política fiscal, brindando información para el análisis y evaluación de la gestión económica y fiscal y la toma de decisiones por parte de los formuladores de política y analistas. Fundado en los principios teóricos y clasificaciones del SCN 2008, incorpora criterios de exposición de las EFP, así como algunas de las más relevantes definiciones de “resultado” que surgen de ese sistema, basándose en principios de la teoría contable que aseguran su consistencia.

Entre sus beneficios, destacan:

- Posibilita la compilación de información consistente de las entidades del SPNF.
- Simplifica el proceso de consolidación de la información de entidades de un mismo sector/subsector.
- Contribuye a la obtención de las CN y a las EFP.
- Facilita el análisis fiscal y económico de la gestión institucional y consolidada.

Sus fuentes de información son -en general- los registros administrativos (presupuestales y contables) de las entidades públicas, es decir, información de base contable, precisa y fehaciente. Por razones prácticas de implementación, en el caso de las entidades que conforman el GG, cabe diferenciar aquellas que componen la Administración Centralizada, cuyos registros transaccionales en el SIGFP serán la fuente de información, de las entidades descentralizadas y EPNF, en cuyo caso la fuente de información serán sus propios registros administrativos, la Balanza de Comprobación de Sumas y Saldos y sus estados financieros, que serán la base para generar sus respectivas CAIF.

Su denominación da cuenta de su estructura, que identifica los elementos que determinan el resultado de la cuenta corriente (ahorro), la inversión (formación de capital) y el financiamiento, de acuerdo con la clasificación económica.

La coherencia de su estructura le confiere gran versatilidad, pudiendo adaptarse, según los objetivos de análisis:

- Alcance institucional: para una o varias entidades, o un sector (aunque varían las denominaciones de algunos componentes).
- Temporalidad: para periodos de tiempo variables (mes, año, etc.).
- Momentos (bases) de registro: se pueden utilizar cualesquiera bases de registro o combinarlas para determinar diferentes posiciones financieras.
- Fuentes de información: registros presupuestales, o contables.
- Flujos incluidos: puede delimitarse el universo de flujos considerados según los objetivos particulares.

Es de utilidad para:

- Autoridades responsables de la formulación y seguimiento del presupuesto y de políticas fiscales
- Responsables de las entidades, para la proyección o seguimiento de la gestión
- Analistas, investigadores, académicos, compiladores de estadísticas.
- Compiladores de estadísticas económicas y fiscales.

Aunque la estructura base es siempre la misma, se consideran diversos tipos de CAIF según el sector institucional, ya que los conceptos de ingresos o fuentes y gastos o aplicaciones, difieren en función de sus tipos de actividad. En principio, pueden diferenciarse:

- CAIF para entidades del GG (excluida la Seguridad Social)
- CAIF para entidades de la Seguridad Social
- CAIF para empresas públicas no financieras
- CAIF para entidades públicas financieras no bancarias
- CAIF para entidades públicas financieras bancarias

La estructura básica de la CAIF es la siguiente:

- **Cuenta Corriente:** incluye los ingresos y gastos corrientes de la entidad o sector
- **Cuenta de Capital:** distingue los tres componentes principales que contribuyen a la formación de capital:
 - Inversión real (neta o bruta)
 - Transferencias para solventar gastos de capital
 - Inversión financiera con objetivos de política fiscal
- **Cuenta de Financiamiento:** muestra el impacto patrimonial del financiamiento de la gestión, distinguiendo:
 - Activos financieros: Incrementos (aplicaciones) y Disminuciones (fuentes)
 - Pasivos: incrementos (fuentes) y disminuciones, cancelación (aplicaciones).
 - Variaciones patrimoniales

Aunque la estructura básica se mantiene, algunos elementos específicos que componen las cuentas y los resultados de la gestión se diferencian según el sector o subsector informado. El siguiente cuadro presenta esquemáticamente la estructura de la CAIF y los principales renglones para Gobierno General, y para empresas públicas no financieras⁸:

⁸ También presentan elementos singulares los Fondos de Seguridad Social y Entidades Públicas Financieras, aunque la estructura general no varía.

Gobierno General
CUENTA CORRIENTE
<i>RECURSOS CORRIENTES</i>
<i>Impuestos</i>
<i>Contribuciones de la seguridad Social</i>
<i>Ventas de bienes y servicios</i>
<i>Rentas de la propiedad</i>
<i>Transferencias corrientes recibidas</i>
<i>Multas y sanciones pecuniarias</i>
<i>Otros ingresos corrientes</i>
GASTOS CORRIENTES
<i>Gastos de Consumo</i>
<i>Prestaciones de la Seguridad Social</i>
<i>Gastos de la propiedad</i>
<i>Subvenciones a empresas</i>
<i>Transferencias corrientes otorgadas</i>
<i>Provisiones y otras Previsiones</i>
<i>Otros gastos corrientes</i>
RESULTADO CORRIENTE -
AHORRO/DESAHORRO

Empresas Públicas No Financieras
CUENTA CORRIENTE
<i>RECURSOS CORRIENTES</i>
<i>Ingresos de Explotación</i>
<i>Rentas de la propiedad</i>
<i>Transferencias corrientes recibidas</i>
<i>Multas y sanciones pecuniarias</i>
<i>Otros ingresos corrientes</i>
GASTOS CORRIENTES
<i>Gastos de Explotación</i>
<i>Prestaciones de la Seguridad Social</i>
<i>Gastos de la propiedad</i>
<i>Transferencias corrientes otorgadas</i>
<i>Provisiones y otras Previsiones</i>
<i>Otros gastos corrientes</i>
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN
RESULTADO CORRIENTE - AHORRO/DESAHORRO

Gobierno General
CUENTA DE CAPITAL
<i>RECURSOS DE CAPITAL</i>
<i>Disminución de Activos Fijos</i>
<i>Disminución de Activos Financieros con fines de Política</i>
<i>Transferencias de Capital Recibidas</i>
<i>GASTOS DE CAPITAL</i>
<i>Incremento de Activos Fijos</i>
<i>Transferencias de Capital Otorgadas</i>
<i>Incremento de Activos Financieros con fines de Política</i>
RESULTADO FINANCIERO O RESULTADO GLOBAL
RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO

Empresas Públicas No Financieras
CUENTA DE CAPITAL
<i>RECURSOS DE CAPITAL</i>
<i>Disminución de Activos Fijos</i>
<i>Transferencias de Capital Recibidas</i>
<i>GASTOS DE CAPITAL</i>
<i>Incremento de Activos Fijos</i>
<i>Transferencias de Capital Otorgadas</i>
RESULTADO FINANCIERO
RESULTADO FINANCIERO PRIMARIO

Gobierno General
CUENTA FINANCIAMIENTO
<i>FUENTES</i>
<i>Disminución de Activos con fines de Liquidez</i>
<i>Incremento de Pasivos</i>
<i>Incremento Patrimonial</i>
<i>APLICACIONES</i>
<i>Incremento de Activos Financieros con fines de Liquidez</i>
<i>Disminución de Pasivos</i>
<i>Disminución Patrimonial</i>
FINANCIAMIENTO / ENDEUDAMIENTO

Empresas Públicas No Financieras
CUENTA FINANCIAMIENTO
<i>FUENTES</i>
<i>Disminución de Activo Financieros</i>
<i>Incremento de Pasivos</i>
<i>Incremento Patrimonial</i>
<i>APLICACIONES</i>
<i>Incremento de Activos Financieros</i>
<i>Disminución de Pasivos</i>
<i>Disminución Patrimonial</i>
FINANCIAMIENTO / PRÉSTAMO NETO

Como se ha señalado, la estructura de la CAIF permite la determinación sucesiva de los distintos niveles de resultado:

- **Resultado Económico / Ahorro-Desahorro de la Gestión:** la diferencia entre Ingresos Corrientes y Gastos Corrientes determina el Ahorro, un resultado muy significativo, ya que constituye el saldo que se puede destinar a financiar la formación de capital o a disminuir pasivos.
- **Resultado de Explotación:** excedente de explotación de las entidades empresariales (Ingresos de explotación – Gastos de explotación)
- **Resultado Financiero Global (Déficit/Superávit):** se considera el resultado de la gestión fiscal, que será necesario financiar en caso de desequilibrio. Es exactamente igual en magnitud al Financiamiento, aunque de signo contrario.

- **Resultado Primario:** al deducir de los gastos el efecto de los intereses se determina el resultado del período, considerado independientemente del efecto de la financiación de desequilibrios anteriores.
- **Financiamiento:** explica de qué manera se financia el déficit o cómo se aplica el superávit de la gestión.

Sistema de Contabilidad

Propósitos del sistema

El Sistema de Contabilidad Pública (SCP) tiene como propósito central que las entidades del Sector Público generen datos financieros útiles para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, la gestión eficiente, la transparencia y el control tanto interno como externo. Asimismo, el sistema debe producir información sobre los aspectos financieros, económicos, sociales y ambientales de dicho ámbito institucional, orientada tanto hacia los organismos responsables de las estadísticas de las finanzas públicas y de las cuentas nacionales, como para las entidades privadas, analistas y ciudadanos interesados en la gestión financiera pública.

La Contabilidad Pública debe reconocer en forma sistemática y en tiempo real, todas las transacciones presupuestales (ingresos, gastos o financiamiento) y otras con impacto económico/financiero que se realicen en el ámbito de las entidades públicas y que afecten o puedan afectar su patrimonio.

El SCP constituye uno de los ejes centrales del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) y reconoce al momento del “devengo” de las transacciones de impacto económico/financiero que acontecen en las entidades como momento clave de la integración de los registros presupuestales con los contables y los propios de los estándares internacionales.

En la búsqueda de la efectividad y eficiencia del SCP, se requiere que las operaciones sean registradas y reconocidas en el sistema una única vez, en el mismo lugar donde ocurren los hechos que las motivan y, en lo posible, generarse automáticamente en instancias seleccionadas de los procesos administrativos. Así, los asientos, libros de contabilidad, reportes y estados de ejecución presupuestal, financieros, fiscales y económicos, así como la consolidación de estos en los casos que corresponda, deben poder producirse en forma automática.

Situación global actual

El Sistema de Contabilidad Pública en Colombia no está plenamente integrado en forma sistémica y automática con el resto de los sistemas que conforman la Gestión Financiera Pública, en especial, con el sistema presupuestal. Esto no facilita el registro de las operaciones contables de “una sola vez y en tiempo real”, por lo que el reconocimiento de las transacciones hoy en día se realiza en varias etapas. Por otra parte, la Contaduría General de la Nación (CGN) ha establecido que la Administración Central Nacional (ACN) esté compuesta por 44 Entidades Contables Públicas, lo que implica realizar trabajos adicionales de recopilación de datos y el análisis de operaciones recíprocas.

Por otra parte, es posible encontrar transacciones en las cuales el momento del “devengo” de los gastos es aplicado por las ECP de forma diferente antes situaciones similares. A esto contribuye la existencia de diferentes designaciones y definiciones sobre tal evento por la CGR y la CGN. La falta de claridad sobre la correcta y homogénea aplicación del devengo en la contabilidad presupuestal y el SCP repercute en la integración automática de la información de ambos sistemas, entre sí y con los estándares internacionales.

No se cuenta con un sistema de registro de contratos de obra y/o de obras que estén ejecutadas mediante diversos contratos, que especifique la información física y financiera requerida para su integración automática al SCP y para cumplir con otras demandas del SIGFP. Tampoco se dispone de un “Sistema de Bienes Fiscales (SBF)”, integrado automáticamente al SCP, desarrollado a partir de normas específicas sobre el tema y de una política contable uniforme del reconocimiento, medición y revelación de los inventarios. Sobre este último tema, se advierte cierta falta de claridad conceptual en materia de registro de bienes de uso público y de bienes culturales.

Lo anterior determina que la información que genera el SCP no es suficiente en cantidad y calidad, para satisfacer en forma automática y en tiempo real, los requerimientos de los usuarios internos estratégicos, tales como el DANE, el BANREP, el DNP, la CGR, entre otros. Esta problemática obliga a los interesados a buscar otras fuentes y canales de información complementaria, suministrada mediante archivos planos, Excel u otros métodos similares.

Las debilidades anteriores requieren un rediseño funcional del SCP, bajo las pautas generales que se recomiendan a continuación.

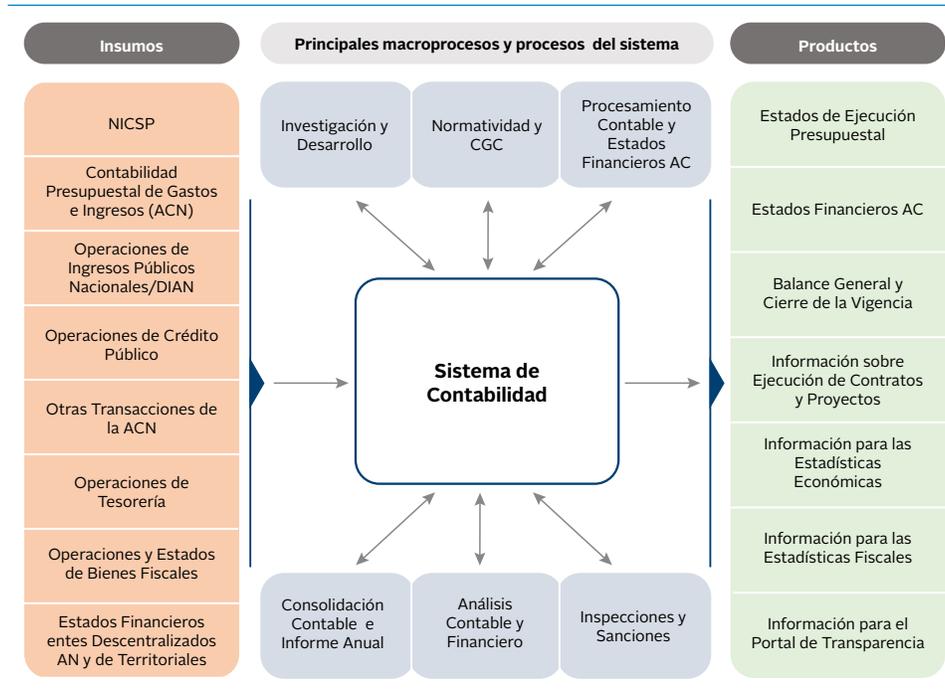
Oportunidades de reforma

- **Concebir y diseñar el SCP para que opere en forma integrada con el resto de sistema y procesos del SIGFP y produzca estados financieros en tiempo real.**
- **Establecer a la ACN como una única “Entidad Contable Pública”** en dicho ámbito institucional, unificando las actuales 44 entidades contables públicas en un solo ente contable (acorde con la realidad jurídica).

- **Reformar el actual Catálogo General de Cuentas (CGC) del SCP, para que, en los casos que corresponda, sus cuentas se integren automáticamente con las cuentas presupuestales y las económicas y fiscales propias de los estándares internacionales.** Se recomienda en primera instancia realizar un piloto en el ámbito de la ACN y, una vez probada su operación y efectividad, extenderlo al resto de las entidades que conforman el Gobierno General. Para garantizar un sistema armónico de cuentas públicas, la reforma del CGC debe realizarse simultáneamente con la de los clasificadores presupuestales. Una reforma con las características señaladas permitirá simplificar el sistema de registro y reconocimiento de las operaciones, así como eliminar la gran mayoría de las operaciones recíprocas en el ámbito en que se aplique.
- **Aplicar políticas contables generales y específicas uniformes en toda la ACN.** En una segunda etapa, corresponderá extender las mismas a todo el ámbito institucional en el que se aplique el SCP integrado al SIGFP.
- **Unificar las actuales definiciones del “devengo” (CGN) y del “obligado” (CGR) en el contexto de lo establecido por los estándares internacionales.** Posteriormente, asegurar su cumplimiento, previa emisión de un instructivo para su aplicación en cada caso específico (tipo de gastos o ingreso).
- **Diseñar y poner en vigencia un sistema de registro de contratos de obra,** así como otro de obras para el caso en que estas se ejecuten mediante varios contratos, especificando toda la información física y financiera que deberá contener de acuerdo con los requerimientos de sus usuarios.
- **Desarrollar el “Sistema de Bienes Fiscales” e integrarlo con el Sistema de Contabilidad Pública (SCP).** Las recomendaciones generales y características de dicho sistema, se exponen por separado en un capítulo específico. Otros temas relacionados que requieren políticas contables particulares y detalladas, son el registro de los bienes de uso público, (art. 674 del Código Civil) y de los bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley General de Cultura).

Esquema general del sistema

Diagrama de Procesos del Sistema de Contabilidad



Subsistema de Planeación

Propósitos del subsistema

El Subsistema de Planeación tiene como objetivo mejorar y coordinar la elaboración de planes estratégicos de los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el vínculo de la planeación con el presupuesto, facilitar la implementación de los planes y monitorear y evaluar los resultados logrados.

El órgano rector del subsistema tiene la responsabilidad de elaborar las guías procedimentales y metodológicas de planeación, liderar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), coordinar y armonizar el diseño de políticas de las entidades a través de los demás instrumentos de planificación diseñados para tal fin, proporcionar asistencia técnica a las entidades de ser necesario, y monitorear y evaluar la implementación de los planes.

El Ministerio de Hacienda debe proporcionar la información presupuestal y fiscal necesaria para la elaboración de los planes estratégicos y validar que los mismos están adecuadamente costeados y que se encuentren alineados con las políticas fiscales y dentro de los techos presupuestales. Las entidades sectoriales, a su vez, son responsables de preparar, aprobar, implementar, ajustar, monitorear y evaluar su plan sectorial o institucional, de acuerdo con las metodologías establecidas por el órgano central.

Dado que no es posible que el PND contenga el detalle de todas las actividades de las entidades, se deben utilizar los planes sectoriales como el instrumento clave para planear las actividades y proyectos de cada entidad, y asegurar su vinculación con el presupuesto. Los planes sectoriales deben guardar consistencia con el PND. Con base al plan sectorial, corresponde preparar un plan operativo anual que describa en detalle las actividades y proyectos que se llevarán a cabo para lograr los objetivos estratégicos.

Es esencial que existan normas y procedimientos que vinculen el sistema de planeación con el sistema de presupuesto ya que, sin asegurar el financiamiento en el

presupuesto, las actividades, proyectos, programas y metas establecidas en los planes no podrán realizarse de la forma prevista.

Situación global actual

La planeación en Colombia se materializa a través de varios instrumentos de planeación y gestión como el PND, planes estratégicos sectoriales, planes estratégicos institucionales y planes de acción, utilizados en conjunto como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un período de tiempo. No obstante, Colombia aún enfrenta desafíos para fortalecer el subsistema de planeación con el fin, principalmente, de optimizar, articular e integrar la planeación con el presupuesto, particularmente con los gastos de funcionamiento.

Si bien el DNP se constituye como la máxima autoridad de planeación, no existe una unidad específica y permanente en la entidad con la competencia de definir lineamientos mínimos para la elaboración del PND y de los demás instrumentos de planeación que permita asegurar su alineación con el presupuesto y con planes sectoriales e institucionales. Se carece de normativas y lineamientos que establezcan estándares para los mismos y su articulación con el presupuesto. Actualmente, la estructura y calidad de los planes sectoriales e institucionales difieren de una institución a otra.

Adicionalmente, los instrumentos de planeación no establecen lineamiento y/o guía para la asignación de gastos de funcionamiento. El PND se materializa en un Plan Plurianual de Inversiones, el cual se financia por el presupuesto de inversión, mientras que un sistema de planeación debería proporcionar orientación estratégica para la asignación de la totalidad de recursos del sector público.

Si bien en Colombia existe un sólido marco de seguimiento y evaluación del PND, la evaluación de planes no es usada como insumo para el siguiente ciclo de formulación de planes y presupuesto. Adicionalmente, la evaluación debe incluir no solo aspectos de producción y resultados, sino también aspectos de la ejecución financiera, utilizando la información extraída del sistema de presupuesto.

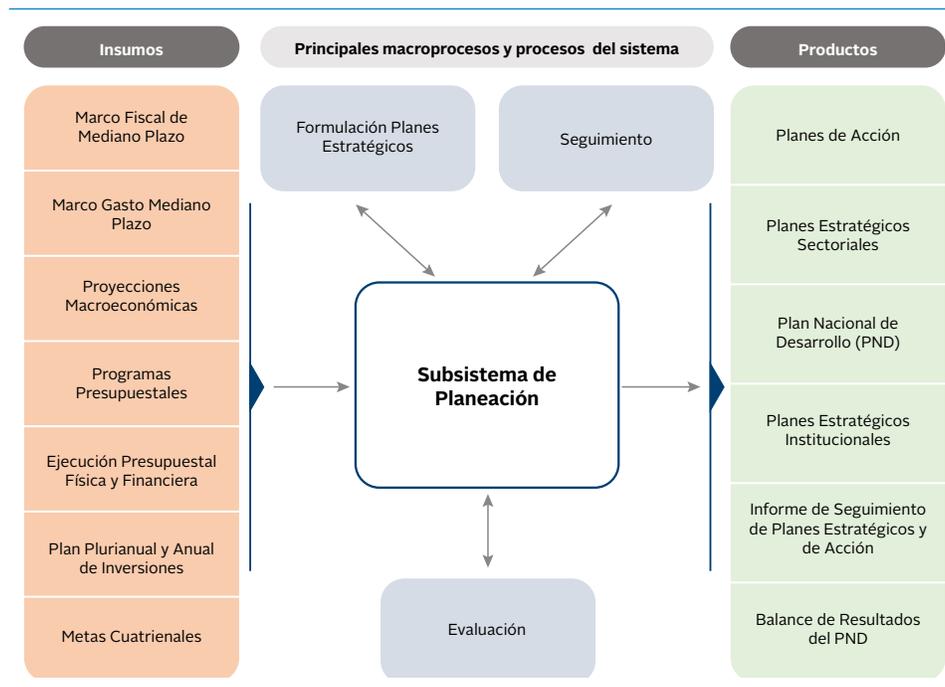
Oportunidades de reforma

- Estructurar y definir funciones y competencias para designar o conformar una unidad permanente en el DNP que coordine la elaboración y ejecución del PND.
- Elaborar una norma que asigne al DNP la competencia de establecer los lineamientos, estándares, conceptos y estructura para la elaboración y el seguimiento de los planes estratégicos sectoriales e institucionales.
- Desarrollar e implementar una metodología de costeo de los planes sectoriales e institucionales para su articulación con el presupuesto, tanto para el gasto de inversión como para el de funcionamiento.

- Extender el uso de los programas presupuestales a todo el PGN y relacionarlos con los planes sectoriales e institucionales.
- Incorporar la información presupuestal en la evaluación de los planes y utilizar la información de desempeño como insumos para revisiones de gasto y presupuesto orientado a resultados.

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Planeación



Subsistema de Inversión

Propósitos del subsistema

El subsistema tiene el objetivo de asegurar que la inversión pública esté alineada con los objetivos de política, se realice dentro de los límites de recursos financieros disponibles, se ejecute en el previsto y logre los resultados de manera más eficiente y efectiva.

La relevancia del sistema de inversión para la Gestión Financiera Pública se refleja en varios aspectos. El primero consiste en la asignación de recursos según prioridades del gobierno. En este sentido, el sistema de inversión debe priorizar y programar proyectos de inversión en línea con las prioridades estratégicas del gobierno para abordar los problemas más urgentes.

El segundo aspecto constituye el control del presupuesto y la disciplina fiscal. Dado que la mayoría de los proyectos de inversión son multianuales, tienen impacto en el presupuesto de varios años, y su ciclo de planeación e implementación puede no coincidir con el ciclo presupuestal.

El tercer aspecto consiste en asegurar que los recursos presupuestales asignados logren mejores niveles de resultados. El sistema de inversión debe verificar y garantizar que los recursos presupuestales asignados se apliquen de la mejor manera posible para cumplir con los resultados previstos en los planes.

Situación global actual

El Sistema de inversión pública en Colombia ha materializado avances significativos hacia una gestión de la inversión eficiente y transparente. Sin embargo, aún enfrenta desafíos centrales para consolidar una gestión de la inversión más efectiva y articulada con los demás sistemas de gestión financiera pública, asegurar la adecuada integración de los presupuestos de inversión y funcionamiento, fortalecer el vínculo entre la planeación y la inversión y automatizar la relación con los restantes subsistemas del SIGFP.

Si bien la división institucional entre el MHCP y el DNP fue exitosa para la consolidación de un sistema de planificación pública en el país, esa misma división llevó a que los presupuestos de inversión y de funcionamiento recorrieran caminos diferentes. En ese sentido, es imposible pensar en la integración entre el presupuesto y los demás sistemas de la gestión financiera, si previamente los distintos presupuestos no están articulados entre sí.

Esto se evidencia claramente en los clasificadores presupuestales, que no han podido integrarse en un esquema único y aplicable a todos los presupuestos y a todas las etapas del proceso presupuestal. En consecuencia, no ha sido posible hasta el momento diseñar un sistema que permita tener certeza sobre la información que surge de la gestión, al no registrarse en cada transacción toda la información requerida por los diferentes usuarios.

Si bien Colombia ha establecido una definición presupuestal de inversión diferente de las vigentes en los países miembros de la OCDE y ha construido su subsistema de inversión bajo esta definición, es importante que dicho subsistema pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de capital o formación bruta de capital fijo.

El sistema de gestión de la inversión está estructurado por fuente de financiación. Cada una de estas fuentes posee sus propios mecanismos de gestión, control de la inversión y múltiples sistemas de información, los cuales, pese a los avances y esfuerzos realizados por el gobierno nacional, no se encuentran lo suficientemente articulados. Esta situación dificulta la planificación y atomiza la inversión, y por consiguiente trae grandes retos para armonizar y articular la información.

Las debilidades anteriores requieren esfuerzos funcionales y conceptuales del subsistema de inversión, bajo las pautas generales que se recomiendan a continuación.

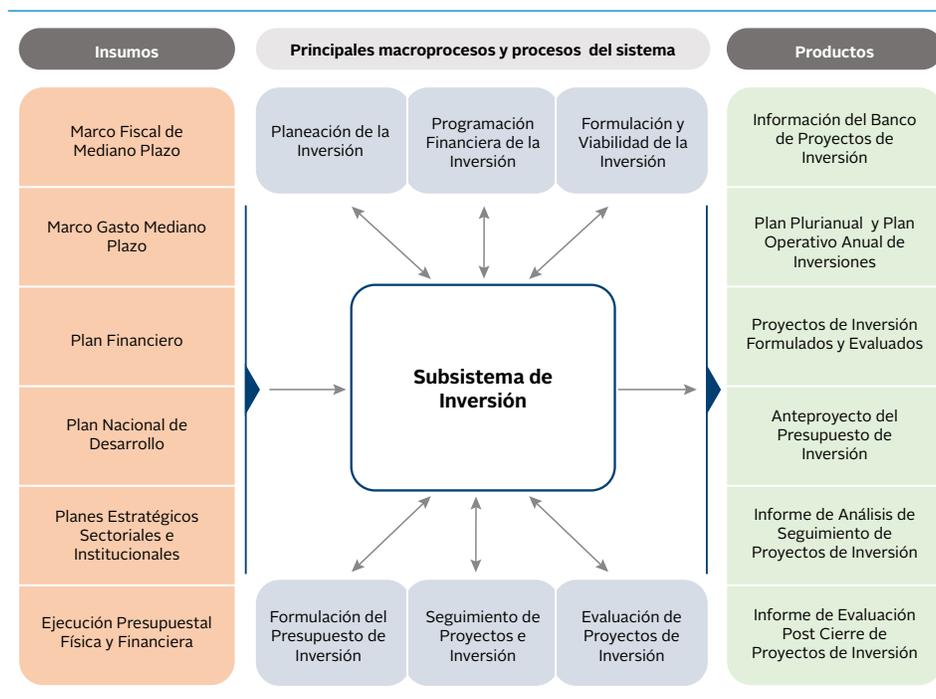
Oportunidades de reforma

- Sostener la definición de inversión adoptada por Colombia, al mismo tiempo que se asegura la medición de los gastos de capital de acuerdo a los estándares internacionales. El SIGFP deberá generar las salidas de información necesarias para dar respuesta a ambas necesidades.
- Discriminar los gastos corrientes recurrentes y los gastos corrientes no recurrentes en los gastos de inversión, a través de la identificación y discriminación de gastos desde la etapa de formulación.
- Implementar los programas presupuestales en todo el PGN, con base en una metodología común para inversión y funcionamiento. Entre otras ventajas, esto permitirá medir las relaciones insumo-producto y determinar costos de operaciones corrientes. Además, permitirá avanzar en la flexibilización del porcentaje de incremento anual del presupuesto de funcionamiento y reducir los gastos de funcionamiento que se incluyen dentro de la inversión.

- Incluir en las vigencias futuras los gastos de funcionamiento asociados a la puesta en marcha de proyectos de inversión.
- Mejorar la interoperabilidad entre SUIFP y SECOP para que desde el SUIFP se puedan monitorear avances de proyectos con la información de SECOP.
- Unificar los sistemas de información de planeación, presupuesto, inversión (Banco de Proyectos), contabilidad y contratación independientemente de la fuente de financiación.
- Desarrollar un sistema de registro de contratos de obras, articulado con el Banco de Proyectos, el SECOP y el Sistema de Contabilidad.
- Realizar una revisión de todos los proyectos en el momento de cierre, para evaluar si el proyecto se ha ejecutado de acuerdo a lo planeado en términos de tiempo, presupuesto y resultados.

Esquema general del subsistema

Diagrama de Procesos del Subsistema de Inversión



Sistema de Ingresos Públicos Centrales

Propósitos del sistema

El sistema de ingresos públicos centrales, en lo que hace a la GFP, tiene como propósito principal el reflejar la información presupuestal y contable que proviene de la gestión de los ingresos tributarios de la Nación. El sistema refleja los eventos económicos, flujos de recursos, transacciones en especie y otras operaciones que provienen de las declaraciones y pagos realizados por cada contribuyente y de actos administrativos y judiciales relacionados con obligaciones fiscales. Los ingresos tributarios representan cerca del 49% del total del presupuesto de ingresos del país, por lo que son un componente fundamental de los recursos de la Nación.

En este sentido, el sistema de ingresos públicos centrales está conformado por el conjunto de normas, principios, políticas, entidades y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para articular la información tributaria y aduanera con el resto de la información financiera pública, lo cual permite establecer la capacidad real de ejecución del gasto y los derechos a favor del gobierno central que deben exigirse a los contribuyentes; así mismo, ofrece transparencia al uso de los recursos públicos, lo cual redundará en un aumento de la legitimidad gubernamental y por esta vía, del cumplimiento tributario voluntario.

Un sistema de ingresos públicos centrales debe comprender los siguientes elementos técnicos esenciales: el registro de contribuyentes, que sirve de instrumento para administrar la información de caracterización, ubicación y contacto de personas naturales y jurídicas, bajo un identificador único y obligatorio denominado generalmente como NIT; y un sistema de cuenta corriente, que articule, integre y refleje las operaciones tributarias y aduaneras que realice cada contribuyente, así como las actuaciones administrativas, judiciales y legales que determinan el estado de su situación tributaria con el fisco. Todo lo anterior, apoyado en un proceso de recaudación que ofrezca las condiciones e instrumentos necesarios para facilitar a los contribuyentes, el cumplimiento de sus principales obligaciones tributarias.

Situación global actual

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, es la entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que administra los ingresos tributarios centrales del país. Desde 1993 su estructura considera tanto la gestión tributaria como la aduanera.

La administración tributaria y aduanera colombiana cuenta con un registro único de contribuyentes denominado RUT, en el cual se administra el NIT como identificador único de cada persona natural y jurídica. Así mismo, el sistema se soporta en un proceso de recaudación a través de declaraciones tributarias que son presentadas en su mayoría por mecanismos electrónicos y cuyos pagos se perciben a través del sistema financiero y de medios especiales de recaudo como la compensación entre entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, anticipos y Obras por impuestos. De forma cronológica, los documentos tributarios se registran en el Servicio de Obligación Tributaria, el cual adicionalmente, calcula intereses de mora, aplica los pagos recibidos, actualiza el valor de sanciones y determina los saldos a pagar o favor de cada contribuyente. En el caso de las obligaciones aduaneras, adicionalmente calcula la actualización de la tasa de cambio.

Los elementos técnicos que consideran las mejores prácticas en administración tributaria, referentes al alcance del registro de contribuyentes, a la cuenta única tributaria y al proceso de recaudación, se encuentran implementados en la estructura organizacional, normativa y operativa de la DIAN para la administración de información de los ingresos públicos. Sin embargo, la administración tributaria colombiana y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aún deben superar retos como: i) la desactualización del servicio de obligación tributaria, ya que existen documentos que no se incorporan oportunamente al sistema, ii) la no correspondencia directa entre la información de cuenta corriente y las cifras contables y presupuestales, lo cual implica que el servicio de obligación financiera no opere como auxiliar de la contabilidad en SIF Nación, iii) el registro inoportuno de la información contable y presupuestal, y iv) la ausencia en la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de un área ocupada específicamente de programar y evaluar la evolución de los ingresos públicos y su relación con los objetivos planteados por la política fiscal, así como de proponer modificaciones en la legislación tributaria.

Oportunidades de reforma

No obstante las debilidades señaladas, la DIAN ha generado los controles para minimizar los riesgos asociados a las mismas y además ha avanzado en actualizaciones al sistema, en el marco de un proceso de modernización que incluye un nuevo modelo de gestión tributaria. En este sentido, para consolidar el sistema de ingresos públicos centrales en su relación con el SIGFP, se deben considerar las siguientes oportunidades de mejora.

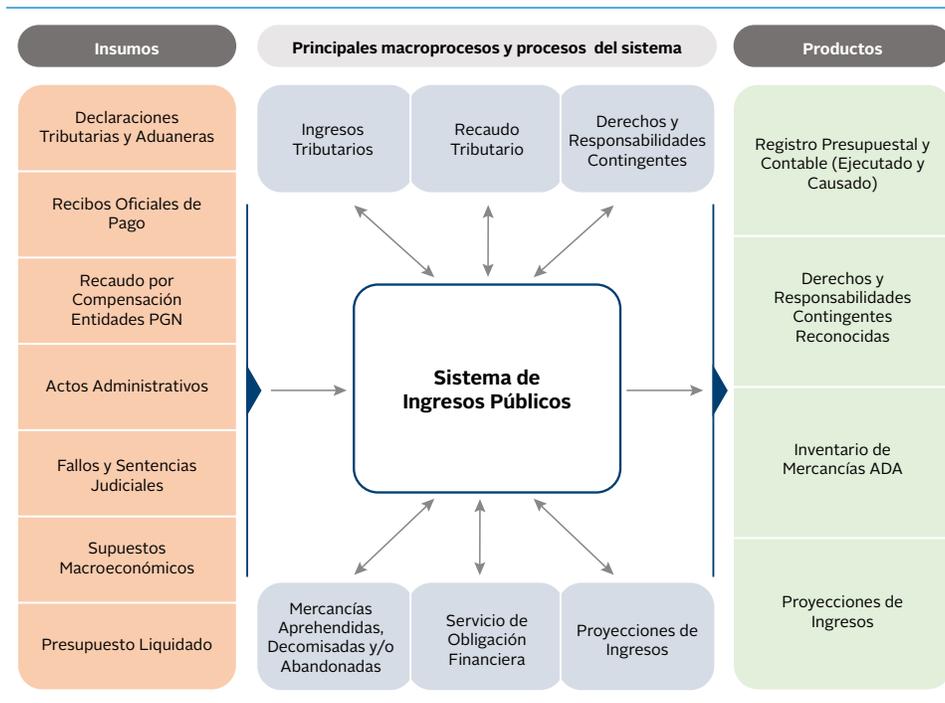
- **Actualizar el Servicio de Obligación Financiera.** Es importante que la administración tributaria y aduanera avance en la incorporación de todos los

formularios tributarios que afecten las cuentas de contribuyentes y usuarios aduaneros.

- **Registrar la información tributaria contable y presupuestalmente en tiempo real.** Actualizar el modelo de gestión para que se integre con los sistemas que naturalmente utilizan los contribuyentes para realizar sus negocios y para ejecutar transacciones económicas y comunicarse, de tal forma que se reduzca la brecha que creó el modelo basado en procesos entre la realidad económica de los contribuyentes y la información que gestiona la DIAN días o meses después. Se sugiere utilizar como referencia el modelo de “Administración tributaria 3.0” desarrollado por el Foro en Administración Tributaria (FTA por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.
- **Integrar el Servicio de Obligación financiera como auxiliar de la contabilidad gubernamental.** Es necesario modificar el esquema de comunicación entre DIAN y SIF Nación, para que la información de ingresos, recaudo, cuentas de orden y gestión de mercancías ADA, se origine directamente del servicio de obligación financiera.
- **Crear un área especializada en Ingresos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,** altamente especializada, que cuente con una visión integral de la política de ingresos públicos centrales, que analice y monitoree las afectaciones, evolución, composición y proyecciones presupuestales de los ingresos tributarios de la Nación, y su armonización con las políticas fiscal y tributaria. Adicionalmente, esta área tendría la responsabilidad de proponer modificaciones en la legislación tributaria.

Esquema general del sistema

Diagrama de Procesos del Sistema de Ingresos Públicos Centrales
(en lo relacionado con el SIGFP)



Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos

Propósitos del Sistema

La Gestión Financiera de Recursos Humanos regula la asignación de los planteles de empleo público y los costos asociados a ellos. Tiene por objeto principal gestionar y administrar de manera eficaz, eficiente y económica los costos de dichos recursos, así como establecer relaciones con el resto de los subsistemas del SIGFP, en particular con el presupuesto, contabilidad y la tesorería.

Un adecuado sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos debe mantener una base de datos actualizada de las plantas aprobadas, puestos ocupados y vacantes, así como de los atributos cualitativos y cuantitativos de los empleados que afectan los sistemas de recursos financieros, en particular la formulación y ejecución del presupuesto. También debe generar información sobre el impacto del costo de los servicios personales en los instrumentos de control fiscal y presupuestal y debe apoyar en la liquidación de nómina y la contabilización de los gastos de personal, así como generar información que apoye la emisión de pagos a empleados y terceros institucionales. El sistema debe facilitar el control y la auditoría y posibilitar el control social y la transparencia de los gastos de personal del Estado.

Situación global actual

Colombia ha hecho importantes avances en la gestión financiera de los recursos humanos. Actualmente, las principales debilidades del sistema se resumen en la fragmentación de la información y limitada interoperabilidad de los sistemas informáticos. El origen es la manera independiente en que los órganos involucrados, a saber, DAFP, DGPPN y las entidades del nivel nacional han abordado sus necesidades de información, sin considerar de forma integral las necesidades de todo el subsistema y la integración de este con los otros subsistemas del SIGFP, en particular presupuesto, contabilidad y

tesorería. La fragmentación ha contribuido a la generación de silos de información, los cuales han contribuido a que en la actualidad no se cuente con una base de datos permanente y actualizada de la gestión financiera de recursos humanos. Actualmente en Colombia existen varias bases de datos donde se almacenan expedientes electrónicos de los empleados públicos. Esto incluye bases de datos del DAFP, el MHCP y las entidades que conforman el PGN, que tienen poca interoperación entre sí. Por otra parte, las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal no se registran en los momentos adecuados; en particular, las entidades del nivel nacional no registran el compromiso presupuestal oportunamente. Estos problemas han derivado en que la información sobre el presupuesto de gastos de personal a la que tiene acceso los entes rectores y órganos de control es limitada e inoportuna.

Oportunidades de reforma

- **Establecer el rol del órgano rector del sistema de gestión financiera de recursos humanos**, que gestione las normas generales, institucionales y de administración financiera relativas a los gastos de personal, que trabaje junto al DAFP en definir los elementos comunes entre la gestión financiera y la gestión administrativa de los RRHH y que supervise y apoye a las entidades del PGN.
- **Implementar un sistema de gestión financiera de RRHH administrado por el ente rector.** El nuevo sistema de información abordaría las debilidades y brechas en la información de gestión financiera de recursos humanos que existen actualmente. Entre los principales beneficios que se esperan del nuevo sistema están los siguientes:
 - **Expediente único del empleado/contratista público.** El sistema almacenará un expediente único del empleado o contratista público. Este expediente contendrá información financiera relacionada con cada persona que ocupa (o que ocupó en el pasado) un puesto en las entidades del nivel nacional incluidas en el PGN o que tiene (o tuvo en el pasado) alguna relación laboral con alguna de estas entidades.
 - **Gestionar la información de plantas a través de todo el proceso de programación del presupuesto.** El nuevo sistema permitirá proyectar los niveles de planta multianuales (t+1 a t+4), de esta forma podrán respaldar las propuestas presupuestales de mediano plazo (PMP) y el marco de gastos de mediano plazo (MGMP).
 - **Capturar información de los cambios en la composición de la planta durante la ejecución del presupuesto.** El nuevo sistema permitirá capturar información oportuna de los cambios que se den en la composición de las plantas durante el periodo de ejecución del presupuesto, esto implica capturar altas, bajas y cambios en la estructura, así como habilitación y llenado de vacantes.

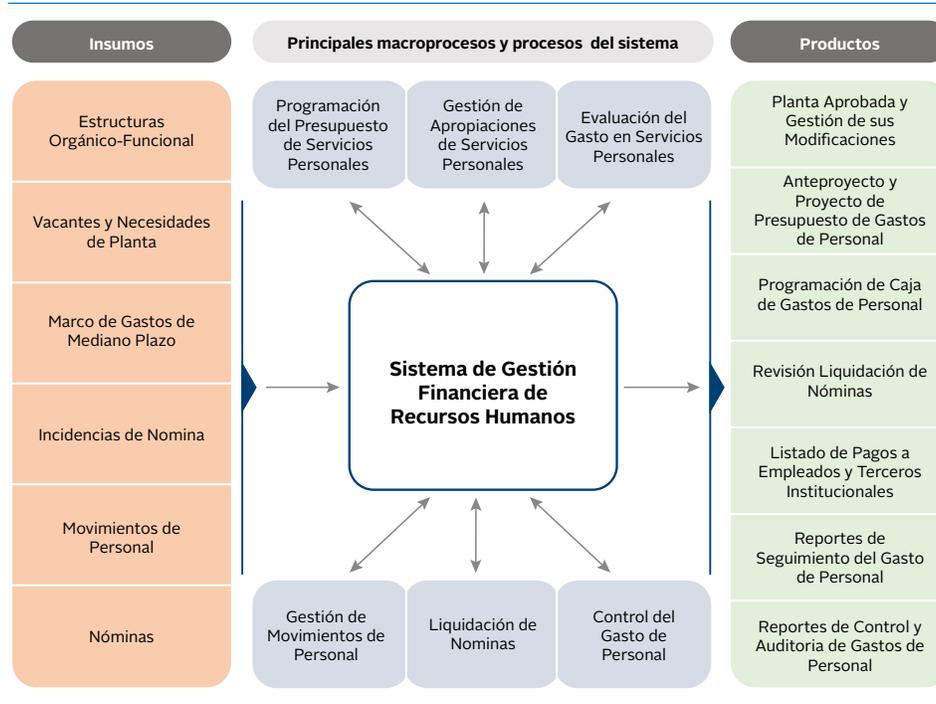
- **Capturar información de la nómina de empleados.** El sistema permitirá consolidar información de las nóminas de todas las entidades a nivel nacional en una sola base de datos.
- **Validar composición de la planta previo al pago de la nómina.** El nuevo sistema también permitirá validar que todos los pagos del período correspondan a plazas aprobadas y financiadas, previo al pago.
- **Generación de alertas:** El contar con una base de datos única de empleados y contratistas permitirá la generación de alertas, por ejemplo, cuando un empleado aparezca en la nómina de más de una entidad, o se use el mismo número de identidad o de cuenta bancaria para más de una persona.
- **Registrar las etapas de ejecución presupuestal del gasto de personal en los momentos adecuados.** Registrar el compromiso presupuestal para la planta permanente al inicio del ejercicio fiscal por el costo total estimado en ese momento. Registrar las modificaciones que resulten al compromiso de acuerdo se vayan dando durante el año
- **Fortalecer la interoperabilidad entre los sistemas de nóminas de las entidades y el resto del SIGFP.** Se propone el desarrollo de un protocolo de interoperación que defina la información que los sistemas de nóminas deben compartir con SIIF y el nuevo sistema de gestión financiera de RRHH, y los sistemas de CGR. Se sugiere expandir el alcance de la interoperación SIIF/Sistemas de nóminas, ya iniciada, e incluir también los siguientes momentos:
 - Extraer información de los sistemas de nómina que apoye en el proceso de programación y reprogramación del PAC de gastos en servicios personales.
 - Registrar el impacto presupuestario de la gestión de movimientos de personal, incluido los procesos de selección (reserva presupuestaria), vinculaciones (compromiso), traspasos (cambios en la composición y nivel del compromiso), promociones (cambios en los niveles de compromiso) y desvinculaciones (cambios en la composición y nivel del compromiso).

En lo que respecta a la interoperación con los sistemas de CGR, se debe enviar información que habilite el control en tiempo real de los gastos de nómina.

- **Fortalecer las herramientas para el control social del gasto en personal.** El nuevo sistema de gestión financiera de RRHH será la fuente de información primaria para publicar información estadística sobre la ejecución del presupuesto de gastos personales. La información podrá ser publicada en el portal de transparencia y en la plataforma de datos abiertos.

Esquema general del sistema

Diagrama de Procesos de Gestión Financiera de Recursos Humanos



Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones

Propósitos del Sistema

El Sistema de Contrataciones Públicas está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para la adquisición y contratación de bienes, servicios de cualquier naturaleza y las obras que efectúen los organismos y entidades públicas para cumplir con su misión funcional y, alcanzar los resultados definidos en los planes de gobierno, todo ello orientado a lograr su gestión responsable, eficiente y transparente.

Bajo esta premisa, el SGFCP tiene como objetivo general la programación, ejecución y control de la adquisición y contratación de los bienes, servicios y obras, de forma eficiente, transparente, en igualdad de condiciones y libre competencia, incorporando el control ciudadano y adoptando estándares del mercado y las buenas prácticas internacionales a fin de coadyuvar al logro eficaz y eficiente del uso de los recursos públicos.

En este contexto, el Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones Públicas (SGFCP) es la parte de aquel que incluye exclusivamente las normas, políticas, elementos y procesos de dicho sistema, las cuales reflejan operaciones directamente relacionadas con el SIGFP, entorno en el cual no cabe incluir aspectos sustantivos del Sistema de Contrataciones Públicas, tales como estudios de mercado, procedimientos y modalidades de selección de contratistas, métodos de contratación, etc.

Para ello, se requiere que las operaciones que se deriven de sus procesos de gestión sean registradas y reconocidas en el sistema una única vez, en el mismo lugar donde ocurren los hechos que las motivan y generarse automática y simultáneamente, según corresponda, en los subsistemas de planeación, presupuesto, inversión, contabilidad, bienes fiscales y demás componentes del SGFP.

Situación global actual

El SGFCP no está concebido como parte de un SIGFP, por lo que se requiere trabajar desde tanto desde un punto de vista conceptual y funcional como en lo que hace a los sistemas informáticos para mejorar el flujo de información desde y hacia los demás subsistemas de la GFP.

En primer lugar, es preciso armonizar debidamente el clasificador de bienes y servicios con el clasificador presupuestal por objeto del gasto. También se requiere fortalecer la integración del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) con el presupuesto, ya que en la actualidad no incluye datos sobre imputación presupuestal ni referencias que apoyen debidamente la programación de la ejecución. Se evidencia que, al momento de aprobar el presupuesto, se ajustan los montos del PAA. Sin embargo, al momento de la ejecución de la contratación pública no se tiene en cuenta, por ejemplo para la programación de caja y consecuentemente para asignar los montos de PAC.

En lo que hace a los aspectos técnicos, se carece de suficientes documentos estandarizados para la contratación, lo que conlleva riesgos por la falta de homogeneidad de la información, teniendo en cuenta que las entidades han venido gestionando parte del proceso en sistemas informáticos propios.

Respecto a los contratos formalizados, la información de los mismos es insuficiente y su seguimiento debe fortalecerse, ya que el registro de los datos o ficha del contrato, el detalle de los datos de su ejecución (física y financiera), el seguimiento de las garantías, liquidación de los pagos, modificaciones o ajustes al contrato en caso de presentarse y, la liquidación o cierre del contrato es información de suma importancia para el SIGFP; sin embargo, es bastante escasa la información que existe en el SECOP II a este respecto.

Finalmente, en cuanto a los sistemas informáticos, en los últimos años, se han realizado gestiones para integrar el SECOP II con el SIIF, pero sin resultados positivos, lo que impide que el SGFCP esté plenamente integrado, en forma sistémica y automática, con el resto de los sistemas que conforman la GFP y, en especial, con el sistema presupuestal. De igual forma, no existe interoperabilidad entre el SECOP II y los sistemas de información de inversión pública. Por otro lado, en el SECOP II se está gestionando solamente el proceso de selección, cuando sería necesario que abarque toda la gestión de contrataciones, desde el momento del requerimiento de los bienes, obras y servicios, hasta la recepción conforme del objeto contratado.

Oportunidades de Reforma

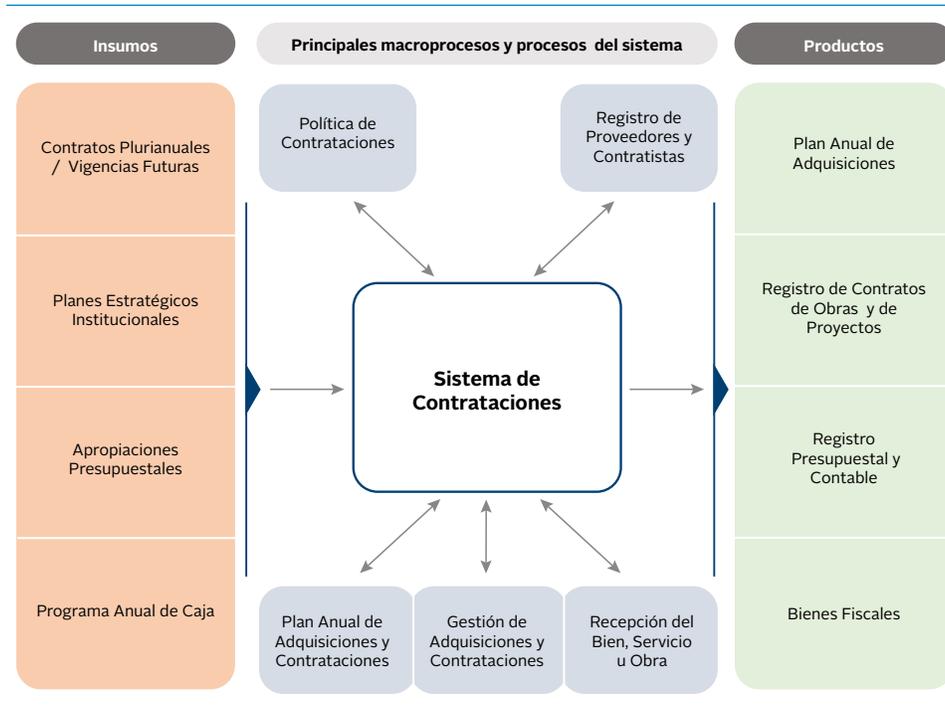
- **Articular el catálogo de bienes y servicios con el clasificador por objeto de gasto.** Esto no significa incluir el catálogo de bienes como parte integrante del clasificador -tal como ocurre en la actualidad con la Clasificación Central de Producto-, sino generar una relación entre ambos, a través de una matriz que relacione cada ítem del catálogo con cada uno de los rubros del objeto del gasto, que permita que las afectaciones presupuestales correspondientes

a la adquisición de bienes y servicios se realicen automáticamente a partir de las diferentes etapas del proceso de contrataciones.

- **Fortalecer el Plan Anual de Adquisiciones.** Es necesario estandarizar el formato de carga e incluir campos referidos a la imputación presupuestaria, tales como Programa y su descripción; Fuente de financiamiento; Objeto de gasto; Código BPIN; e Importe; Fechas estimadas: (de inicio del proceso de adquisición; de Adjudicación; y de recepción). Asimismo, se requiere relacionar más claramente el PAA con el PAC. Esto permitirá asegurar las fechas de pago de las compras y reducir consecuentemente los costos de adquisición.
- **Mejorar la integración del SIIF y el SECOP.** Se requiere que, a partir de la información incluida en SECOP II, se generen automáticamente los registros presupuestales y contables en el SIIF, a saber: i) el CDP al aprobarse la solicitud; ii) el compromiso al perfeccionarse el contrato; y iii) la causación o devengado al momento de la entrega o recibo a satisfacción de los bienes.
- **Mejorar la integración del SGFCP con el Sistema de Inversión Pública.** La interoperación del SECOP II con el sistema de inversión pública permitirá monitorear los avances de los proyectos, garantizar la consistencia de la información y que se vincule el cierre del contrato de obra con los activos fijos del proyecto (Incluyendo tanto obras como bienes adquiridos mediante los proyectos de inversión).
- **Estandarizar los formatos:** Para mejorar la información que genera el sistema, se propone establecer formatos únicos estandarizados para realizar los actos administrativos que forman parte del expediente de contratación pública, como el PAA, la solicitud, adjudicación, formato y contenido físico de la orden de compra y del contrato y la recepción provisoria y recepción definitiva de bienes, obras y servicios.
- **Mejorar la información de los contratos.** El registro de contratos debe proporcionar información detallada sobre cada uno ellos, sean estos de bienes, obras o servicios. Estos registros deben ser llevados por las entidades ejecutoras y se integrarán, en lo que corresponda, con los sistemas de contrataciones, contabilidad presupuestal, proyectos, contabilidad y tesorería.
- **Realizar en el SECOP II el proceso completo de gestión de contrataciones:** A través de este sistema se deberá gestionar el PAA y sus actualizaciones, la solicitud, la contratación, los registros presupuestales y contables y el seguimiento de contratos. Así se evitará que las entidades opten por sistemas propios para gestionar sus compras.

Esquema General del Sistema

Diagrama de Procesos del Sistema de Gestión Financiera de Contrataciones



Sistema de Bienes Fiscales

Propósitos del sistema

El Sistema de Bienes Fiscales tiene como propósito regular, registrar y generar información sistematizada, completa, oportuna y actualizada, para una adecuada administración y control de los bienes inmuebles, bienes muebles en general, activos biológicos en particular y bienes intangibles propiedad del Estado. El Sistema que se desarrollará en el marco de este modelo conceptual abarca la Administración Central Nacional.

La adecuada administración de los bienes fiscales incluye los procesos que regulan, intervienen o se utilizan para catalogar, dar de alta, identificar, registrar los movimientos institucionales y geográficos, asignar los responsables de su mantenimiento y custodia, depreciar y dar de baja dichos bienes. Además, incluye todos aquellos otros que se requieran para lograr su gestión responsable, eficiente y transparente.

El sistema debe producir información en tiempo real sobre las modificaciones físicas y financieras de los bienes fiscales tanto para su adecuada administración y control, así como para las estadísticas económicas y los analistas y ciudadanos interesados en la gestión financiera pública.

Situación global actual

En el ámbito de la Administración Central Nacional (ACN), el Sistema de Bienes Fiscales no está regulado en forma orgánica por una ley o un decreto específico y tampoco opera en dicho ámbito institucional un órgano central responsable de su gestión. Por su parte, la Contaduría General de la Nación (CGN) no ha desarrollado plenamente las facultades que sobre la materia le ha otorgado la Ley 298 de 1996, la cual en su artículo 4.º, establece como una de sus funciones la de “impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado”. La CGN ha expedido “Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos” sobre “Inventarios”, “Propiedades, Planta y Equipos”, Activos

Biológicos” y “Activos Intangibles”, que desarrollan brevemente aspectos centrales del tema, pero ha delegado en las entidades ejecutoras la definición y aprobación de normas específicas al respecto. Esto ha hecho que la normativa desarrollada no se encuentre armonizada ni facilite su integración automática.

A la fecha, no se dispone de un Catálogo General de Bienes de aplicación universal que, estructurado sobre la base del CPC, alcance a todas las instituciones públicas y que sea factible integrar automáticamente su información sobre cada bien fiscal con el COG, el CGC y las cuentas del SCN. Tampoco se ha desarrollado ni aplica un modelo estándar para el registro individual de cada uno de los bienes fiscales según su tipología contable, de tal forma que facilite su eficiente administración y control.

Por otra parte, no se han identificado normas contables absolutamente claras sobre las atribuciones de la CGN en materia de reconocimiento, valoración e incorporación a los estados financieros, de bienes de uso público o culturales, compatibles con la Constitución Política, el Código Civil y la Ley de Cultura.

En síntesis, con los instrumentos contables y administrativos actualmente disponibles, no es factible avanzar en un modelo de bienes fiscales integrado al SIGFP, ni administrar con solvencia el conjunto del patrimonio físico de la ACN.

Oportunidades de reforma

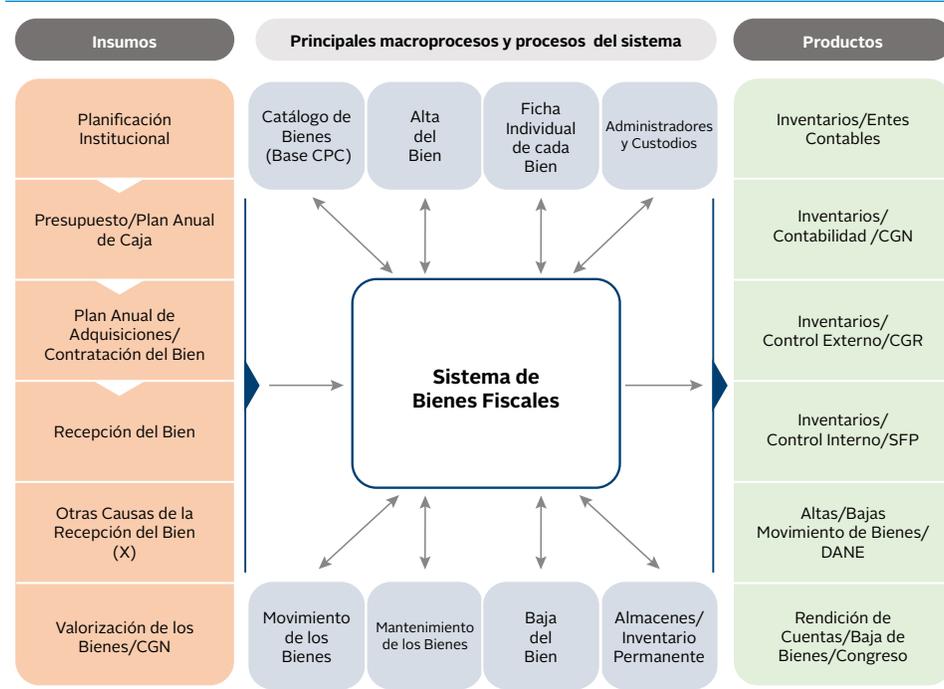
- **Preparar un modelo conceptual y funcional del Sistema de Bienes Fiscales (Activos Fijos y Existencias/Almacenes), con aplicación en el ámbito de la ACN.** Dicho modelo debe diseñarse como un módulo del SIGFP e incluir las bases del sistema y las especificaciones funcionales de los procesos que lo conforman. También debe definir sus relaciones externas con el resto de los sistemas que forman parte del SIGFP.
- **Preparar y aprobar un proyecto de ley sobre bienes fiscales.** Aprobar un marco normativo-organizativo del Sistema de Bienes Fiscales (SBF) mediante la expedición de una ley que lo defina, señale su objetivo, alcances, terminología básica, órgano central y oficinas institucionales, atribuciones y responsabilidades en materia de administración y registro de bienes, relaciones con los restantes sistemas del SIGFP, prohibiciones, sanciones y disposiciones generales y transitorias. Todo lo anterior y en los casos que corresponda, desagregado por tipo de bienes: a) inmuebles, b) muebles en general, c) muebles registrables, d) biológicos (plantas y animales) y e) intangibles.
- **Crear y organizar la unidad central responsable del sistema.** En el tiempo que se prepara, discute y aprueba la ley sobre la materia y, con el propósito de comenzar de inmediato y en forma orgánica el diseño y puesta en funcionamiento del sistema, se recomienda la creación por decreto u otro acto administrativo suficiente, de una unidad administrativa que funcione en el ámbito central del Ministerio de Hacienda y disponga de competencias suficientes para funcionar como rectora del sistema en todo el ámbito de la ACN. En to-

dos los casos, sus atribuciones deben especificarse, a partir de las funciones que la ley le asigna a la CGN en materia del inventario general de bienes y de las normas para su reconocimiento, revelación y valuación de éstos.

- **Diseñar y poner en vigencia un Catálogo de Bienes Fiscales de aplicación universal y obligatoria.** Desde la nueva unidad central del sistema debe desarrollarse y ponerse un Catálogo de Bienes Fiscales hasta su último nivel de desagregación, para su aplicación en el área de la ACN. Dicho catálogo debe ser elaborado a partir del Clasificador Central de Productos y debe integrarse automáticamente con el COG y el CGC, luego de haber adecuado las cuentas de estos a los estándares internacionales.
- **Diseñar y aprobar un sistema de fichas técnicas electrónicas individuales por cada bien componente del activo fijo, de acuerdo con la tipología de los mismos.** Las fichas deberán contener todos los datos necesarios para administrar y controlar cada uno de los bienes fiscales, entre ellos, los relacionados con la identificación, propiedad, ubicación geográfica, responsables de su administración y custodia, mantenimiento, seguros, etc.
- **Revisar la normativa contable vigente sobre bienes de uso público y culturales y proponer los cambios, aclaraciones o complementos que requiera, para lograr una normativa orgánica y coherente en materia de bienes nacionales.** Lo anterior encuadrado en la Constitución Política, el Código Civil y la Ley de Cultura en materia de bienes nacionales. En base a ello, determinar que bienes corresponde incorporar en los activos contables de la ACN.
- **Crear y administrar un registro no contable y no valorizado de bienes de uso público naturales.** El registro de estos bienes nacionales, en principio, no debe formar parte de los estados financieros ni del patrimonio fiscal. Sin embargo, debe existir un registro no valorizado de los mismos para su correcta administración y custodia.
- **Proponer una estrategia de gerencia y optimización de uso de los ANF en particular los bienes inmuebles.** Se recomienda que el sistema genere normas reguladoras e indicadores acordes con metodologías internacionales, a partir de las cuales sea factible identificar tanto los activos improductivos como los subutilizados, como base para diseñar procesos de optimización de su uso, en particular de los bienes inmuebles de propiedad fiscal.

Esquema general del sistema

Diagrama de Procesos del Sistema de Bienes Fiscales



(X) Producción, construcción, donación, abandono, incorporación de activos biológicos, permutas, recuperación, etc.

Sistema de Gestión Financiera de Control Fiscal

Propósitos del Sistema

Se define como control cualquier mecanismo, externo o interno, diseñado para evitar la materialización de un riesgo y que busca, además, la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de los procesos controlados; generalmente estos controles se basan en el procesamiento y la síntesis de información.

Los controles aplicados a las finanzas públicas siguen esta misma lógica y, en consecuencia, buscan mantener el orden del sistema, promover su correcto funcionamiento y procurar que, con la ejecución de los recursos presupuestales, se logren los resultados esperados. De la misma forma, evitan la desviación de poder en favor de los administradores del sistema y favorecen el logro del bien común.

El proceso de control puede caracterizarse como un ciclo que inicia con la recolección de información relevante por parte de quien lo ejerce, continúa con el procesamiento de información y termina con la emisión de recomendaciones para el mejoramiento de sus procesos y procedimientos. Por consiguiente, el acceso a información fiscal de calidad y en forma oportuna es una de las condiciones fundamentales para el buen funcionamiento de un sistema de control, lo que explica su interés en la adecuada estructuración del SIGFP.

Situación global actual

Uno de los mayores problemas que enfrenta el control fiscal en Colombia es que la desarticulación entre presupuesto y metas físicas es una barrera que impide la correcta medición del impacto del gasto público. En la práctica, estas dos actividades se realizan de manera independiente, como si las metas no dependieran de la ejecución presupuestal o como si la ejecución del presupuesto no persiguiera el cumplimiento de metas. Como

consecuencia de estas dificultades para acceder a la información de base que relacione las acciones realizadas con los recursos utilizados, la mayoría de las auditorías son financieras y de cumplimiento y el control por desempeño es casi inexistente.

Por otro lado, la falta de acuerdos en cuanto a la forma de medir determinadas variables lleva a que convivan varias clasificaciones de deuda y exista manipulación de los registros. La DGCPN, el BANREP y la CGR aplican clasificaciones de deuda diferentes, lo que genera dudas sobre la integridad y calidad de los datos.

Asimismo, existen dos normas que regulan el régimen presupuestal. Por un lado, el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública (RCP) de la CGR y, por el otro, el decreto único reglamentario del Sector Hacienda. Si bien se ha avanzado en su homogeneización, y aplican aproximadamente los mismos conceptos, aún restan precisar algunas cuestiones. Asimismo, no hay mecanismos formales previstos que eviten futuras diferenciaciones.

Adicionalmente, se requiere una mayor claridad sobre ciertas definiciones relacionadas con la afectación de los gastos, para garantizar su aplicación homogénea y absoluta. Particularmente, existen divergencias en cuanto a la forma en que las entidades aplican la normativa dispuesta por la CGR para el registro del compromiso presupuestal, tanto para los casos en los que el gasto está comprometido desde el inicio del ejercicio (servicios personales, pagos de la deuda pública) como en lo que corresponde a los gastos plurianuales (obras, alquileres, etc.), por contratos ya vigentes al comienzo del ejercicio. Este es un punto central en el manejo de la política fiscal, ya que en períodos en que se requiere aplicar medidas contractivas del gasto, el adecuado registro del compromiso permite conocer con precisión el espacio disponible.

Oportunidades de reforma

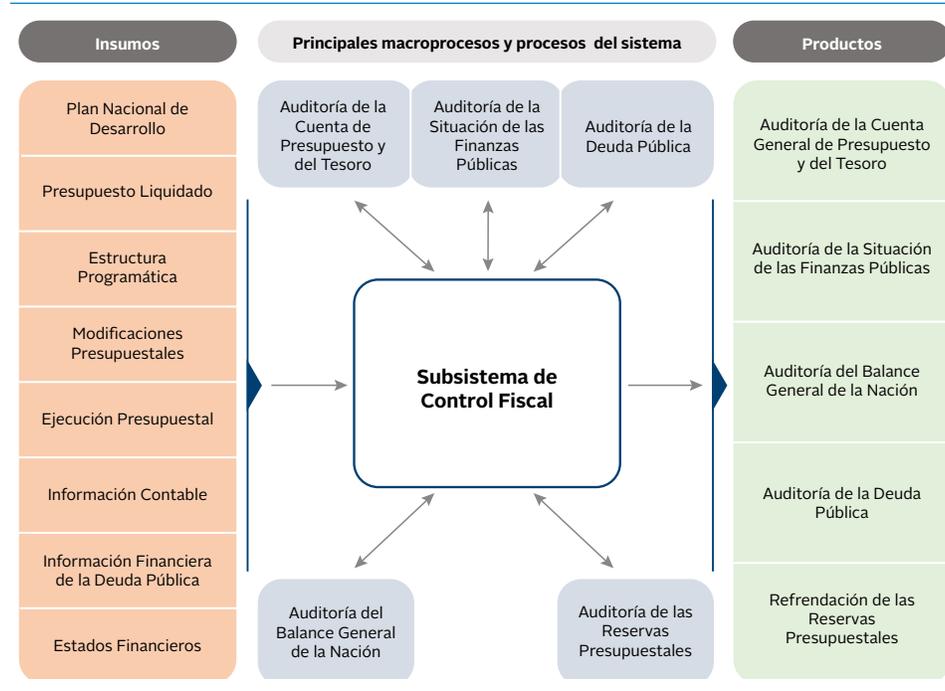
- **Fundamentar el sistema de control macro sectorial en el nuevo sistema presupuestal.** Dado que la reforma presupuestal sugerida en este modelo conceptual desarrollará el presupuesto por programas y vinculará efectivamente la ejecución presupuestal con el avance físico, la CGR debería estar en capacidad de retomar esa información y ponerla incluso a disposición del público en general bajo la modalidad de datos abiertos.
- **Impulsar la realización de auditorías de desempeño.** La información presupuestal y financiera existente es un factor que limita las posibilidades de aplicación de este instrumento. Bajo el nuevo modelo sugerido, la información presupuestal incluirá indicadores, así como metas físicas y de producción que faciliten la medición del desempeño.
- **Unificar los conceptos de deuda y conectar a la CGR directamente a los aplicativos de deuda de los auditados.** Adicionalmente, es importante promover la creación de un sistema único de registro de deuda pública que permita a los organismos de control revisar y obtener la información consolidada de las transacciones de deuda directamente desde este sistema, evitando los

reprocesos y eliminando el procesamiento manual de la información de deuda pública con destino a la consolidación de cifras.

- **Definir mecanismos de homogeneización de las normas que regulan el régimen de información presupuestal.** Asumiendo que no es posible modificar la normativa vigente en el corto plazo, y aprovechando la reciente creación de la CIIGFP, se propone que las normas que organizan el funcionamiento del sistema de información presupuestal por parte de la CGR y del MHCP se discutan y se acuerden en el marco de la Comisión, de forma tal de garantizar su homogeneidad y su permanente articulación.
- **Ampliar los contenidos del Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública en lo que refiere al registro del compromiso.** Específicamente, el régimen debe explicitar de qué manera corresponde registrar el compromiso presupuestal, en el caso de los distintos tipos de gastos que afectan más de una vigencia. Requiere especial atención el compromiso de los gastos en personal que a la fecha se está realizando en forma incorrecta y otros de similar naturaleza, tales como contratos de obras públicas en ejecución y atención del servicio de la deuda.
- **Estructurar, desde el control fiscal macro, un informe de gasto duplicado, traslapado y fraccionado e impulsar la formulación de acciones correctivas.** Estas acciones podrían formularse como resultado de las auditorías de desempeño o como complemento de los estudios sectoriales y ser objeto de seguimiento abierto y público a través de un micrositio especializado ubicado en la página web de la CGR.

Esquema general del sistema

Diagrama de Procesos del Sistema de Control Fiscal (en lo relacionado con el SIGFP)



Entidades Ejecutoras de la Gestión Financiera Pública

Propósitos generales

El propósito principal de una entidad pública es la prestación de servicios públicos, entendiéndose como tal a la realización de actividades administrativas, de prestación o de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, así como la supervisión o regulación de sectores económicos.

En materia de gestión financiera pública, realizan una serie de actividades que hacen posible la captación de recursos y su aplicación, garantizando los recursos humanos, materiales y financieros (insumos) necesarios para la producción de bienes y servicios públicos, además de una serie de operaciones administrativas (adquisiciones, realización de inventarios, etc.), financieras (pago a proveedores, obtención de financiamiento, etc.) y contables (elaboración de estados financieros, etc.), para asegurar que el proceso productivo sea eficiente, efectivo y transparente.

Situación actual

Los registros primarios de la GFP se realizan mayoritariamente en las entidades ejecutoras, de ahí la importancia de que este registro inicial sea efectuado bajo criterios de oportunidad, confiabilidad y calidad. Los principales problemas que limitan la gestión financiera pública son:

- (i) De manera general, la fragmentación de los sistemas de gestión financiera pública generan dificultades en las entidades ejecutoras. Por ejemplo, existen procesos no comprendidos dentro de los sistemas de información, lo que implica un doble registro para satisfacer las necesidades de datos, posibilidades de error al efectuarse una carga manual, retrasos en la ejecución por los trá-

mites que se deben realizar ante los órganos rectores, exceso de solicitudes de reportes de información y con formatos diferentes.

- (ii) los sistemas de información no cubren todos los procesos y procedimientos de las entidades ejecutoras, ni la desconcentración de funciones, obligando a desarrollar sistemas propios para completar el flujo de información requerido por los diferentes órganos rectores, mediante procesos de interoperabilidad semiautomáticos. Por ejemplo, el envío de información de la nómina a través de formularios en Excel para la programación del presupuesto;
- (iii) aún falta vincular la planificación estratégica con la prestación de los servicios públicos y con el presupuesto, fijando metas explícitas para dichos servicios y su correspondiente asignación de recursos acorde a dichas metas;
- (iv) no se dispone de programas presupuestales que consoliden todo el gasto público, funcionamiento e inversión, afectando notablemente uno de los objetivos de la GFP, que es la de mejorar la eficiencia del gasto en la prestación de los servicios públicos;
- (v) no se cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño a nivel de programas, debido a que no se ha desarrollado el clasificador programático para todo el gasto público; y
- (vi) existen muchos procesos administrativos centralizados ante los órganos rectores que son engorrosos, por ejemplo, las modificaciones presupuestarias, conllevando mucho tiempo y sin añadirle valor agregado.

Oportunidades de reforma

- **Ajustar los sistemas de información de los órganos rectores considerando las necesidades de gestión de las entidades ejecutoras.** Las plataformas tecnológicas deben cubrir las diferentes operaciones que realizan las entidades ejecutoras, con los niveles de desconcentración requeridos conforme a su estructura organizacional, lo que implica que la información generada sirva para mejorar la gestión, al registrarse en cada proceso los datos requeridos en los distintos niveles de la gestión pública.
- **Facilitar la interoperación de las plataformas de las entidades ejecutoras con las plataformas nacionales, con el propósito de agilizar la gestión.** La información de base se genera en las entidades ejecutoras, por consiguiente se debe facilitar el registro desde su origen, mediante la interoperación de las plataformas, para que la información fluya de forma automática, sin necesidad de doble carga o traslado de archivos que pueden generar errores, por ejemplo vincular los procesos previos de contratación que realizan las entidades al sistema de contrataciones públicas SECOP.
- **Ajustar el MGMP para ofrecer mayor utilidad a las entidades ejecutoras y no ser solamente un ejercicio de proyecciones, sino parte de la gestión.** El MGM debe asegurar la previsibilidad del gasto público durante su período de

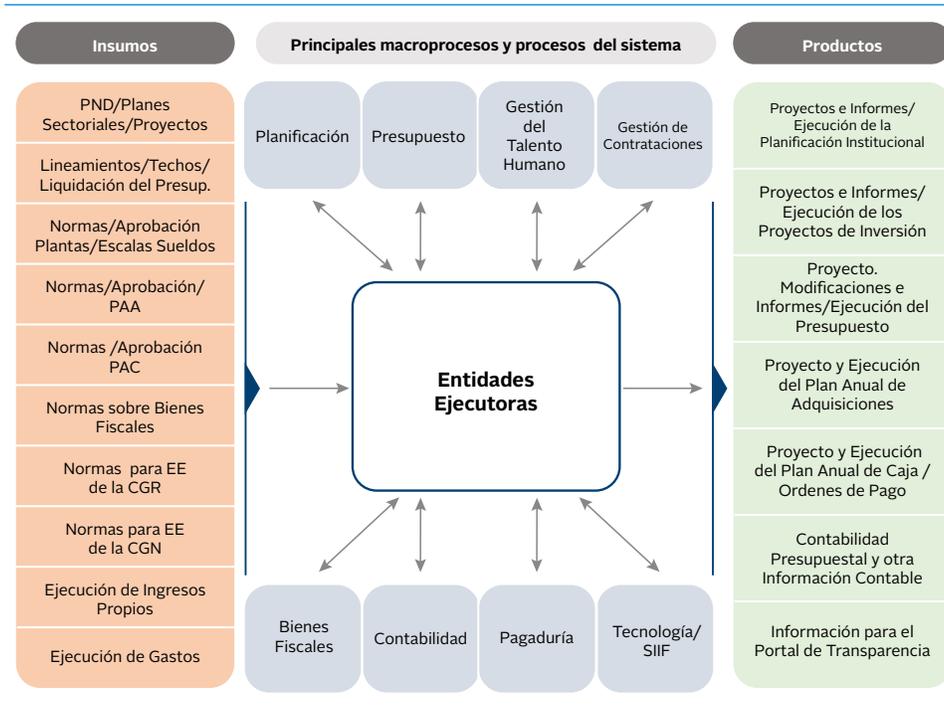
vigencia, evitando justificar cada año sus requerimientos de recursos, y permitir el control de los compromisos plurianuales (vigencias futuras).

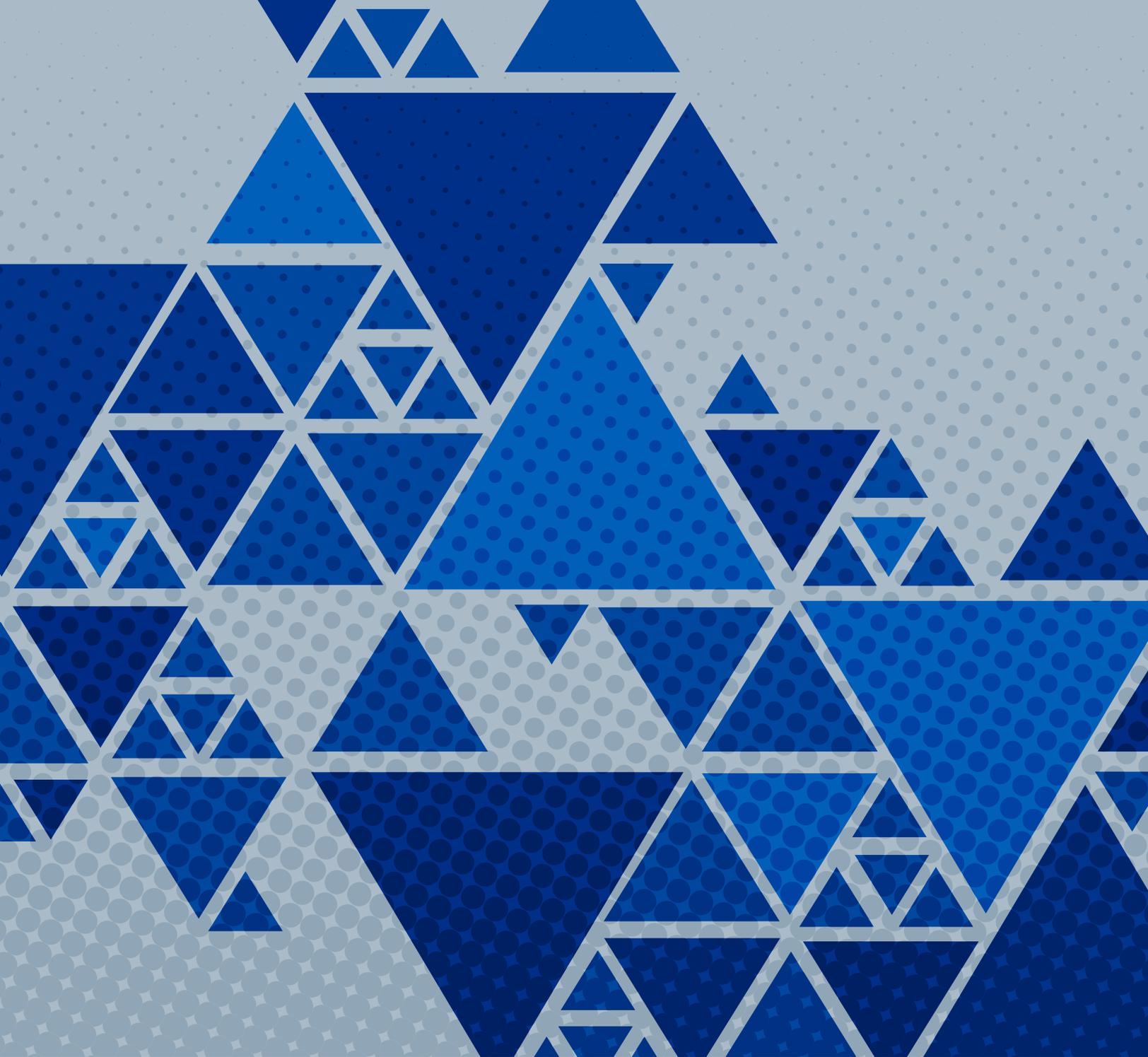
- **Diseñar una metodología de identificación y estructuración de programas que considere todo el gasto público, funcionamiento e inversión, incorpore las metas de producción y su relación con el presupuesto.** En la actualidad, los programas solo incorporan el gasto de inversión, identificando sus productos, pero no permiten mostrar la producción de los servicios públicos que están ligados al gasto de funcionamiento.
- **Otorgar mayor flexibilidad a las entidades públicas para que puedan realizar la mayor cantidad posible de modificaciones presupuestales sin necesidad de un aval del DNP ni del MHCP.** Mejorar la gestión implica otorgar márgenes de flexibilidad a las entidades ejecutoras para que puedan cumplir las metas de producción a que se comprometen, por lo que se deben eliminar los procesos burocráticos y que no añaden valor.
- **Incorporar la interoperabilidad del sistema de recursos humanos a todo el ciclo presupuestal, para el registro automático de los momentos del gasto.** La nómina debe poder operar con el ciclo del presupuesto, brindando la información de la plantilla de personal requerida para su incorporación en la programación, la elaboración y envío de la nómina para su pago, considerando los momentos del gasto y el control de parte del órgano rector para mejorar la gestión en su conjunto, evitando, entre otros problemas, las duplicidades de pago.
- **Incorporar en el sistema de contrataciones todo el ámbito de gestión de las entidades.** El sistema nacional de adquisiciones debe incorporar todos los procesos que realizan las entidades o, en su defecto, permitir la interoperabilidad con los sistemas propios para que la información que se genera pueda fluir de forma automática y desde el inicio. Además, se debe realizar la interoperabilidad con el ciclo del gasto presupuestal en bienes y servicios, para el registro automático de los momentos de ejecución.
- **Desarrollar el sistema de bienes e inventarios y su interoperabilidad con el SIGFP.** En la actualidad, no se cuenta con un sistema uniforme, por lo que corresponderá su desarrollo, que deberá permitir la interoperabilidad con los diferentes sistemas informáticos para el registro automático de información. El objetivo es lograr que todas las entidades se rijan de acuerdo a parámetros comunes en la programación, gestión y control de bienes e inventarios, así como los registros automáticos de los momentos del gasto y de los movimientos no presupuestales.
- **Desarrollar metodologías para el seguimiento y evaluación del gasto en las entidades públicas, tanto físico como financiero.** Las metodologías deben estar en sintonía con el modelo de programas presupuestales que se adopte. Esto implica considerar metodologías de evaluación de diseño, gestión, resultados e impactos, así como metodologías de revisión del gasto público.

Respecto a los proyectos, se debe contar con metodologías para los informes de seguimiento y cierre (integrados al DNP y a la CGN), considerando aspectos legales, técnicos, financieros y medioambientales, entre otros, así como metodologías para la evaluación ex post.

Esquema general de las entidades ejecutoras de la GFP

Diagrama de Procesos de las Entidades Ejecutoras de la GFP





El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



DANE



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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