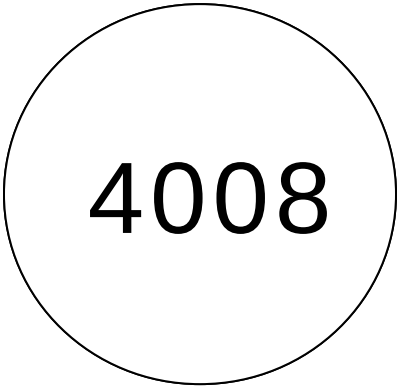


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4008

POLÍTICA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Contaduría General de la Nación

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 26 de octubre de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministra del Interior

Claudia Blum

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruiz Orejuela

Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

José Ignacio Argote López

Ministra de Cultura (E)

Ernesto Lucena Barrero

Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La Gestión Financiera Pública (GFP)¹ en Colombia se encuentra fragmentada como resultado de un proceso histórico, en el que los órganos rectores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contaduría General de la Nación (CGN), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Contraloría General de la República (CGR) dieron respuesta a sus necesidades de información de forma independiente. Razón por la cual, los procesos centrales de la GFP (programación fiscal y presupuesto, tesoro, contabilidad y estadística) han regulado, organizado y sistematizado su información de manera independiente, sin una visión conjunta que los integre.

Esta fragmentación genera que las entidades produzcan información financiera bajo marcos metodológicos diferentes, de acuerdo con los múltiples requerimientos, muchas veces duplicados, de los órganos rectores y de control. Como resultado, hay múltiples fuentes de información sobre la posición financiera del sector público, muchas veces con resultados diferentes, y cuyas condiciones de producción se alejan de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Lo cual genera problemas de calidad en la información de GFP que afecta la toma de decisiones de política macro fiscal para mantener una posición fiscal sostenible, la asignación efectiva de los recursos según las prioridades de la política pública y la entrega eficiente de bienes y servicios públicos.

Consciente de esta problemática, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad² incluyó la propuesta de reingeniería a la Gestión de las Finanzas Públicas. Las condiciones previstas por el PND se materializan mediante los dos ejes estratégicos de la presente política, orientados a la producción de información de GFP en condiciones de calidad y armonizada con referentes internacionales. Esto, con el fin de cubrir las necesidades de información de las entidades (rectoras o ejecutoras); y, además, de mejorar la calidad, transparencia y eficiencia de la información de GFP en el país.

El primer eje estratégico contempla los cambios institucionales orientados a la coordinación de los subsistemas de la GFP bajo una visión común; mediante instancias de coordinación y decisión definidas para la orientación del desarrollo de la GFP de manera priorizada y ordenada. Por su parte, el segundo eje estratégico de acción abarca, por un lado, la armonización de los conceptos, procesos y las metodologías con las que se produce

¹ La GFP comprende todas las etapas de gestión de los recursos públicos, por lo cual es transversal a la actividad de todas las entidades públicas y particulares que administran recursos públicos.

² Pacto XV. Gestión Pública Efectiva, línea B: Gasto Público Efectivo y Pacto XXVI. Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales, línea C: Aseguramiento de la Institucionalidad Fiscal- Reingeniería de la Gestión de las Finanzas Públicas.

la información de GFP y, por otro lado, la adopción de lineamientos tecnológicos comunes para la gestión de los sistemas de información, de forma tal que se garantice su integración e interoperabilidad.

Esta política se desarrollará en un horizonte de 9 años, mediante la ejecución de dos fases: la primera, enfocada en los cambios institucionales, metodológicos y las bases del cambio tecnológico; y la segunda, en el desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP). La ejecución de estas dos fases requiere la participación de los órganos rectores ya enunciados y demás entidades que administran los subsistemas de soporte de la GFP. Las acciones previstas tienen un costo estimado de 135.141 millones de pesos, que se ejecutarán desde el presente año hasta el 2029.

Clasificación: H6, H83.

Palabras clave: finanzas públicas, gestión financiera pública, sistema de información.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	11
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	13
2.1. Antecedentes.....	13
2.1.1. Antecedentes institucionales	13
2.1.2. Hitos en el manejo de la información de GFP	14
2.1.3. Documentos de política ejecutados	17
2.2. Justificación.....	18
3. DIAGNÓSTICO.....	19
3.1. Visión fragmentada de la GFP.....	20
3.1.1. Ausencia de una política estructurada de organización de la GFP	21
3.1.2. Falta de articulación normativa sobre competencias de órganos rectores	23
3.1.3. Brecha entre capacidades de las entidades rectoras y ejecutoras y las necesidades de información de GFP.....	28
3.1.4. Debilidad de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP	29
3.2. La información de GFP se produce bajo lineamientos conceptuales no armonizados y en sistemas de información no interoperables.....	31
3.2.1. Adopción parcial de estándares internacionales	31
3.2.2. Marco conceptual y metodológico no armonizado entre los subsistemas de GFP para el registro de eventos económicos.....	33
3.2.3. Desarrollos tecnológicos de soporte de GFP aislados y no coordinados	41
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	45
4.1. Objetivo general	45
4.2. Objetivos específicos	45
4.3. Plan de acción	45
4.3.1. Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para que la política pública se refleje de manera articulada en la institucionalidad y la información financiera pública.....	45
4.3.2. 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, desde la planeación hasta la evaluación coordinada entre las entidades responsables.	48
4.4. Seguimiento	51
4.5. Financiamiento	53
5. RECOMENDACIONES.....	54
ANEXOS	56
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	56
BIBLIOGRAFÍA	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Competencias en materia de información de GFP	23
Figura 2. Principales elementos conceptuales y metodológicos en los subsistemas de la GFP	34
Figura 3. Flujo de la información financiera pública en Colombia	40
Figura 4. Categorías de sistemas de información de GFP en Colombia	43
Figura 5. Horizonte de implementación	52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferencias metodológicas en la generación de estadísticas fiscales.....	35
Tabla 2. Estadísticas de Finanzas Públicas 2013-2016 (% del PIB)	38
Tabla 3. Sistemas de información que apoyan el ciclo del gasto público	41
Tabla 4. Cronograma de Seguimiento	51
Tabla 5. Indicadores de resultado	53
Tabla 6. Financiamiento de la política	53

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANPCPCE	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Banrep	Banco de la República de Colombia
BGN	Balance General de la Nación
BM	Banco Mundial
CCP	Catálogo de Clasificación Presupuestal
CCPET	Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas
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 Finanzas Públicas
Confis	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Constitución Política de Colombia
CUN	Cuenta Única Nacional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGAF	Dirección General de Apoyo Fiscal
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DGPPN	Dirección General de 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
EETT	Entidades Territoriales
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas

EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado
EOP	Estatuto Orgánico del Presupuesto
FMI	Fondo Monetario Internacional
Furag	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
FUT	Formulario Único Territorial
Gesproy	Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos
GFP	Gestión Financiera Pública
GNC	Gobierno Nacional Central
MAFP	Modernización de la Administración Financiera Pública
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 Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIT	Número de Identificación Tributaria
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
NMNC	Nuevo Marco Normativo Contable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGSP	Presupuesto General del Sector Público
PND	Plan Nacional Desarrollo
RCP	Régimen de Contabilidad Pública
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos
Secop	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
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
SUE	Sistema Universitario Estatal
SUGIFP	Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UEP	Unidades Ejecutoras del Presupuesto

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, los subsistemas centrales que conforman la Gestión Financiera Pública (GFP), a saber, la programación fiscal y presupuesto, la contabilidad, el tesoro, y las estadísticas, se han desarrollado de manera independiente a causa de la toma de decisiones aisladas de órganos rectores como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación (CGN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Contraloría General de la República (CGR). Las decisiones de estos órganos se han caracterizado por atender sus necesidades particulares sin considerar de forma integral las necesidades de todos los subsistemas en conjunto, por lo cual, cada uno tiene un estado de avance diferente.

Esta situación genera altos costos para todas las entidades en términos de eficiencia y calidad de la información de GFP³. En lo relacionado con la eficiencia, la visión fragmentada redundante en múltiples registros de los mismos eventos económicos y reprocesos de información. En términos de calidad, aun cuando se incurre en altos costos para su generación, la información puede resultar inconsistente e incomparable, y presentar retrasos para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP), la toma de decisiones macro fiscales para mantener una posición fiscal sostenible, la asignación efectiva de los recursos según las prioridades de la política pública y la entrega eficiente de bienes y servicios públicos.

Como resultado, se ve afectada la transparencia fiscal del Estado en tanto la información publicada por parte de los distintos generadores de información y estadísticas fiscales no arroja los mismos resultados. De esta forma, puede haber confusión sobre la situación financiera del Estado, que limita la toma de decisiones por la falta de información financiera sobre la ejecución de las políticas o por divergencia en los datos. Esta problemática ha sido señalada por diferentes organismos multilaterales que advierten, de forma reiterada, la importancia de simplificar las instancias de reporte de información, asegurar la consistencia de la información financiera, mejorar la relación entre las soluciones informáticas y propender por mantener un único dato oficial sobre el desempeño fiscal, o al menos explicar las diferencias entre las diferentes fuentes de datos.

En esta línea, el Gobierno ha avanzado en respuestas parciales en la adopción de referentes internacionales, la actualización e interoperabilidad de los sistemas de información actuales como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), el Sistema Unificado de Finanzas Públicas (SUIFP), y

³ Se entiende por información de GFP todos los registros administrativos y estadísticos referentes a los eventos económicos que ocurren en la gestión de recursos públicos

el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop); y, por otro lado, en la unificación de reportes de información a través del Formulario Único Territorial (FUT) y el Portal de Transparencia Económica.

Aunque valiosos, estos esfuerzos han surgido como iniciativas técnicas de cada entidad rectora y no necesariamente se han considerado la coordinación y la sostenibilidad de los procesos de reforma. De manera que, los logros alcanzados pueden resultar insuficientes si no se establecen mecanismos de articulación interinstitucional que aseguren la visión sistémica de la GFP en estas reformas.

Por lo tanto, se hace necesario pensar en soluciones integrales para efectos de la información financiera pública, y transversales, respecto a las instituciones que la manejan, con el fin de superar las respuestas contingentes y particulares frente a problemas que resultan estructurales. Así, la visión integral de la GFP y la actuación coordinada de las entidades rectoras en la materia, llevaría, entre otros, a: (i) un menor número de reportes de información financiera de las Entidades Territoriales (EETT) y nacionales; (ii) menor tiempo de procesamiento de datos y mayor tiempo para el análisis de resultados (iii) mayor información de calidad disponible para la toma de decisiones; (iv) mejor oportunidad y transparencia de la información financiera pública; y (v) comparabilidad de la información de GFP a nivel nacional e internacional.

Como resultado final, la toma de decisiones de política fiscal y de GFP contaría con información oportuna y mayor cantidad de herramientas analíticas para la consecución de sus objetivos, 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 públicos⁴.

Para tal efecto, este documento tiene como propósito presentar la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, orientada a la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) para el mejoramiento de la calidad de la información financiera pública en el país, bajo referentes internacionales.

El presente documento se desarrolla en cinco secciones adicionales a esta introducción. La segunda sección, antecedentes y justificación, presenta los hitos más relevantes sobre la materia y las razones que justifican la política propuesta. La tercera sección describe los problemas de la información financiera pública con respecto a: (i) la visión fragmentada de

⁴ La interdependencia de los mercados a nivel global trae consigo la exposición a choques externos, que tal como se evidenció tras la crisis global de 2010, requiere de gobiernos responsables capaces de tomar medidas de ajuste de forma ágil con el ánimo de evitar el colapso de sus economías. En este contexto, no es suficiente con realizar un seguimiento periódico de la situación financiera del sector público, se requiere conocer la situación del gobierno en línea y en tiempo real.

la GFP desde una dimensión institucional y (ii) la calidad de la información desde sus dimensiones conceptual y tecnológica. En la cuarta sección se define la política como base para establecer el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) en el país, así como un plan de implementación a nueve años que incluye su esquema de seguimiento y evaluación. Por último, la quinta sección recoge las principales recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

Los antecedentes institucionales, normativos y de política en materia de información de la GFP reflejan la necesidad de un enfoque integral para evolucionar hacia un sistema articulado y coordinado de esta gestión. Esto debido a que los avances se han caracterizado por centrarse en el desarrollo de temas particulares, sin considerar plenamente las necesidades de información de todos los subsistemas que la conforman. Los antecedentes de mayor relevancia se encuentran en: (i) el desarrollo institucional de la GFP; (ii) los hitos que marcaron el manejo de la información financiera del sector público; y (iii) las políticas públicas que han aportado a esta temática.

2.1.1. Antecedentes institucionales

Desde la Constitución Política de Colombia (CP)⁵ se definieron los elementos constitutivos de la programación fiscal, el presupuesto, la contabilidad, el control fiscal y la dirección general de la economía, como temáticas independientes. Tanto en la Constitución, como en su desarrollo legal posterior, se establecieron entidades u órganos colegiados que tienen competencias de dirección en algunas áreas de la GFP (en adelante órganos rectores), capacitados para establecer las condiciones en las que se produce información, se compilan y se generan datos de los temas a su cargo. Para los subsistemas centrales de la GFP, se han constituido como órganos rectores: la CGN, el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DANE y la CGR, cuyas competencias se abordan en el apartado 3.1.2 del presente documento.

Este andamiaje institucional, si bien ha permitido el desarrollo de la GFP desde la especialización de sus entidades rectoras, aún requiere un mayor esfuerzo para propiciar la coordinación y el trabajo conjunto de estos órganos. Dado que, por sus competencias, cada una de las entidades mencionadas y otros órganos con rectoría en información de GFP, como el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis) ha definido lineamientos distintos, aplicables a diferentes etapas de la gestión de recursos públicos, desde enfoques y

⁵ Especialmente en su Título XII Del régimen económico y de la hacienda pública.

necesidades diversas, sin necesariamente considerar los impactos en el proceso general de la GFP.

Para otras esferas de la GFP, la CP estableció condiciones generales sobre su operación, pero no definió los órganos encargados de dirigirlas. Este es el caso del tesoro, el cuál fue definido como el tesoro de la Nación, el de las EETT y el de las descentralizadas (Art. 128). Pero únicamente se establecieron atribuciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el tesoro nacional (Decreto 4712 de 2008⁶); razón por la cual, las condiciones de manejo del tesoro en el país son heterogéneas y dependen del administrador de tesorería de cada EETT, y de cada entidad descentralizada por servicios.

2.1.2. Hitos en el manejo de la información de GFP

Los logros alcanzados sobre el manejo de la información de GFP permiten constatar los importantes pero fragmentados avances que ha tenido el país en esta materia⁷. En efecto, las finanzas públicas se han caracterizado por su orientación hacia el desarrollo del sistema presupuestal, y a la comprensión de la información para efectos de la sostenibilidad fiscal y el control de los recursos públicos.

En lo referente a la programación fiscal y presupuesto, vale la pena resaltar la creación del sistema presupuestal mediante la Ley 38 de 1989⁸, cuyo desarrollo posterior ha establecido como sus componentes⁹: el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (adoptado por la Ley 819 de 2003¹⁰); el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones. Además de otros instrumentos como la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC) adoptada por la Ley 1473 de 2011¹¹ y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)¹². En su conjunto, estos hitos fortalecieron el sistema presupuestal, ampliándolo hacia la programación fiscal, con una visión de

⁶ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷ Este apartado no busca presentar de forma exhaustiva los avances en materia de información de GFP ni el desarrollo de los subsistemas que la conforman; específicamente se presentan hitos que han marcado el estado actual de la información financiera pública.

⁸ Por la cual se crea el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Así como la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, y que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

⁹ En los términos del Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹² Elevado posteriormente a nivel de ley mediante artículo 8 de la Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

sostenibilidad de las finanzas públicas, encaminada a la relación del presupuesto con instrumentos macro fiscales.

Desde el enfoque presupuestal del nivel nacional, también se ha avanzado en materia tecnológica, en lo referente a la creación del SIIF Nación, que ha permitido contar con una estructura modular para la gestión presupuestal del Presupuesto General de la Nación (PGN). Entre otros avances se destaca que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) como centro de información del PGN, ha avanzado en la presentación de la clasificación funcional del presupuesto como un capítulo del anexo del mensaje presidencial, en concordancia con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) de 1986 del Fondo Monetario Internacional (FMI), con la medición del gasto público social ordenado por la CP¹³.

La información presupuestal del nivel territorial se ha forjado a partir de la expedición de las leyes 358 de 1997¹⁴, 550 de 1999¹⁵ y 617 de 2000¹⁶ que se han orientado al fortalecimiento de la descentralización y la racionalización del gasto público, y que han definido los requisitos de información exigibles a las EETT. Mediante el Decreto 3402 de 2007¹⁷ fue establecido el FUT a través del cual las EETT están obligadas a presentar la información de ejecución presupuestal de ingresos y gastos, así como la información presupuestal de los recursos del SGR. Posteriormente, el artículo 188 de la Ley 1753 de 2015 - PND 2014-2018 estableció el FUT como único instrumento de reporte de la información territorial con destino a las entidades del nivel nacional¹⁸. No obstante, el FUT no se ha consolidado como un único requerimiento de información, dado que diferentes entidades del nivel nacional, así como la misma CGR, continuaron requiriendo información de forma independiente.

¹³ El Artículo 350 ordena que el presupuesto debe contener un componente de gasto público social que tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, como igualmente se reitera el Artículo 334 de la Carta.

¹⁴ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento

¹⁵ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

¹⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹⁷ Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Mediante el Decreto 1068 de 2015 se incluyeron en el FUT los establecimientos públicos de los Departamentos, Distritos y Municipios, así como los Territorios y Resguardos Indígenas certificados o Asociaciones de estos últimos

Por su parte, la CGR definió el procedimiento para llevar el registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente. Dicho procedimiento fue establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0001 de 2014¹⁹. La CGR, en el ejercicio de su competencia también definió el Sistema de Contabilidad Presupuestal Pública, como el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso de la contabilidad presupuestal de las entidades del sector público y los particulares que administran recursos públicos y que busca garantizar el adecuado registro y control de las operaciones presupuestales que se realizan.

Entre los antecedentes más recientes en relación con el presupuesto, se destacan, (i) la implementación de Catálogos de Clasificación Presupuestal (CCP) armonizados con referentes internacionales en el PGN, Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) del nivel nacional (ii) el avance en la expedición de estos catálogos para las Sociedades de Economía Mixta, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y las Empresas Sociales del Estado del orden nacional, la iniciativa del Sistema Universitario Estatal (SUE)²⁰, las EETT y otros entes autónomos, como las Corporaciones Autónomas Regionales; y (iii) la armonización entre el presupuesto y la contabilidad pública, mediante la actualización de las matrices de correspondencia entre el CCP y el Catálogo General de Cuentas (CGC) en el marco del SIIF Nación.

En lo referente a la contabilidad, además del desarrollo institucional de la CGN a partir del mandato constitucional establecido en el artículo 354 de la CP, la CGN ha avanzado en la normalización de la contabilidad financiera pública, mediante la emisión en 2007 del Régimen de Contabilidad Pública (RCP) aplicable a todas las Entidades Contables Públicas y que dispuso el marco conceptual, procedimientos para el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos que se registran en este sistema de cuentas; además del desarrollo doctrinario que ha desarrollado esta entidad.

Desde la perspectiva tecnológica, ese mismo año la CGN puso en marcha el sistema CHIP como repositorio de información financiera único de todo el sector público. La implementación de CHIP, aun cuando significó la consolidación de información financiera pública en un solo sistema de consulta, presenta la limitación de que tanto la información presupuestal como la contable continúan siendo categorías independientes que no se relacionan en el sistema.

¹⁹ Por la cual se crea el Sistema de Información y Producción Normativa de Control Fiscal (SINOR) y se establece el procedimiento para la expedición de resoluciones de competencia de la Contraloría General de la República.

²⁰ La participación del SUE involucra a las treinta y dos (32) universidades estatales u oficiales de la Nación.

En 2015, la CGN implementó tres Nuevos Marcos Normativos Contables (NMNC) mediante la actualización del RCP en convergencia con referentes internacionales; específicamente con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

En materia estadística, los hitos más importantes se reflejan en la creación de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP) mediante el Decreto 574 de 2012²¹ orientada a la armonización de la información para las EFP, así como del Sistema Estadístico Nacional (SEN) mediante la Ley 1753 de 2015²². Tanto la CIEFP como el SEN se han posicionado como avances institucionales cruciales para la coordinación de las diferentes instancias que participan en la generación de EFP y los registros administrativos que las soportan.

En esta materia, se resalta: (i) la adopción del Código Único Institucional como un instrumento para la clasificación de las entidades del sector público para efectos de las EFP; (ii) la presentación de la clasificación de gastos por finalidad del gobierno por parte del DANE, acorde con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 2008 y el MEFP 2014; y (iii) la creación del banco de estadísticas fiscales por parte de la CGR²³.

A pesar de lo descrito, los avances se han realizado desde la perspectiva de cada subsistema sin considerar el impacto de sus decisiones en las demás áreas de la GFP. No obstante, se destaca que los últimos avances se han consolidado como la base para el presente documento de política, en tanto representan el interés de los órganos rectores por el mejoramiento de la información de GFP y su armonización con referentes internacionales.

2.1.3. Documentos de política ejecutados

Mención especial merecen las diferentes estrategias de política pública adoptadas mediante documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y enfocados en diferentes aspectos de la GFP en el país, a saber:

²¹ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas y se dictan disposiciones para su funcionamiento

²² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

²³ Al respecto, se observa ausencia de coordinación normativa si se tiene en cuenta la Resolución Reglamentaria Orgánica 007 de 2016 emitida por la CGR, que en sus artículos 36 y 37 introdujo una definición para estadísticas fiscales y creó el Banco de estadísticas fiscales, pero no tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 160 del PND en términos de la necesidad de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales y de tener como referencia estándares internacionales.

- (i) El Documento CONPES 2668²⁴ Autorización para contratar un crédito externo para financiar la modernización de la administración financiera del sector público;
- (ii) El Documento CONPES 3361²⁵ Proyecto de importancia estratégica Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II
- (iii) El Documento CONPES 3515²⁶ Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD 8.500.000 de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el programa de crédito para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la Gestión por resultados en Colombia
- (iv) El Documento CONPES 3765²⁷ Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las Entidades Territoriales:

Estos documentos de política han permitido el avance en la calidad de la información de GFP; sin embargo, ninguno ha planteado una política pública para su manejo. Estos documentos se caracterizaron por enfocarse principalmente en la información presupuestal del Gobierno nacional y las entidades territoriales mediante soluciones tecnológicas y, además, correspondieron a acciones aisladas desde diferentes esferas del Gobierno nacional que estuvieron encaminadas especialmente a la autorización de operaciones de endeudamiento requeridas para su ejecución.

2.2. Justificación

Tal como se presentó en los antecedentes, los avances sobre el manejo de la información financiera pública, aunque importantes, requieren una mirada desde las necesidades de las demás áreas de la GFP en su conjunto. De forma tal que el sector público cuente con cifras consistentes de presupuesto, contabilidad, tesorería y estadísticas, así como de sus relaciones con áreas soporte como las adquisiciones, la gestión de impuestos y aduanas, entre otros.

Hasta el momento, los órganos rectores han dirigido sus esfuerzos al fortalecimiento de las áreas de la GFP en las que tienen competencia. Lo han logrado mediante avances normativos y de política sobre las condiciones en las que se generan datos y, principalmente,

²⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2668.pdf>

²⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3361.pdf>

²⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3515.pdf>

²⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3765.pdf>

sobre las cuáles se hace seguimiento al uso de los recursos públicos en el país. Del mismo modo, otras entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCPCE) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), han avanzado en el fortalecimiento de la información para sus esferas de actuación. Sin embargo, no existe en el país una política que coordine a todos los actores que convergen en materia de información de GFP, ni las condiciones en que se produce la información.

Ante la multiplicidad de antecedentes y la necesidad de su articulación, el Gobierno nacional incluyó en las bases del PND 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad el compromiso de ajustar la GFP en Colombia a partir de una visión sistémica soportada en una coordinación institucional, referentes conceptuales armonizados y consistentes entre ellos, y una solución informática funcional con la información necesaria para los diferentes actores en función de sus responsabilidades.

Dada la importancia estratégica de esta materia para el país, el presente documento de política propone estrategias para fortalecer la calidad de la información financiera del sector público, a través de 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.

Con esta visión se busca contribuir a la sostenibilidad fiscal, la asignación eficiente de los recursos y la entrega efectiva de bienes y servicios, y a las metas deseables por el Gobierno y la comunidad en general. A lo anterior se suman los retos que trae consigo el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la necesidad de contar con información financiera consistente y comparable con los demás países que la conforman.

3. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con Allen, Hemming, & Potter (2013), para que la información de la GFP represente de manera fidedigna la situación financiera del sector público y pueda leerse con certeza la relación entre las cuentas del Gobierno y los demás sectores de la economía, los datos registrados deben cumplir con los siguientes criterios de calidad²⁸:

²⁸También se han reconocido estos atributos de calidad por parte del FMI, en el Manual de Transparencia Fiscal y en el Marco de Evaluación de Calidad de Datos (MECAD); y por parte del DANE, en el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales.

- (i) Accesibilidad, referente a la disponibilidad de la información fiscal completa al público, en condiciones oportunas y predecibles;
- (ii) Presentación, es decir, que los datos sean entendibles para los usuarios y cumplan con las condiciones de unidades de medida y con los soportes requeridos;
- (iii) Oportunidad, asociada con la puntualidad de publicación de datos consistentes completos y relevantes para el análisis y la toma de decisiones; y
- (iv) Fiabilidad, la cual consiste en que los datos estén sustentados en soportes, respondan a la realidad, y que sean consistentes metodológicamente, esto es, que se guíen por los mismos conceptos, definiciones, clasificaciones y convenciones, de acuerdo con referentes internacionales.

El aseguramiento de la calidad de los datos y de la información de la GFP permite que las salidas de información sean útiles para la toma de decisiones por parte de los usuarios de todo nivel. Además, entre los beneficios de la información de GFP oportuna, fiable y en armonía con referentes internacionales, se encuentra la capacidad de tener una visión completa del impacto del gobierno y el sector público sobre la economía en su conjunto, para el análisis y la definición de la política macro fiscal y económica del país, la asignación prioritaria de recursos públicos, y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios.

Sin embargo, la información de GFP en Colombia presenta falencias que afectan la comprensión de la situación financiera del sector público y, por ende, restringen la disponibilidad de información y su utilidad para los fines mencionados. Esta problemática, asociada con la calidad de información de GFP del sector público, se explica por (i) la visión fragmentada de la GFP en el país, que para efectos de este documento se enmarca en una dimensión institucional; y (ii) la producción de información de GFP bajo lineamientos conceptuales no armonizados con referentes internacionales, ni homogéneos entre sí; y mediante sistemas de información no interoperables, lo cual se enmarca en unas dimensiones de tipo conceptual y tecnológico.

3.1. Visión fragmentada de la GFP

De acuerdo con el FMI (2003), la calidad de recopilación, procesamiento y divulgación de los datos de gestión financiera se explica por diversos aspectos, entre ellos, el entorno jurídico e institucional en los que se producen. Especialmente, el FMI llama la atención sobre: la asignación clara de las funciones de producción de información; la existencia de mecanismos que faciliten la coordinación de las entidades involucradas para la coherencia de las metodologías utilizadas y el intercambio de datos; la asignación de recursos humanos,

financieros e informáticos suficientes; y la adopción de medidas de seguimiento y evaluación de la calidad de los datos producidos.

En el caso colombiano, el escenario jurídico e institucional de la GFP no se ajusta a los requerimientos del MECAD del FMI, en tanto: (i) no existe una política estructurada sobre GFP ni sobre el manejo de su información; (ii) no hay articulación normativa entre los organismos que generan información de GFP; (iii) hay brechas entre las capacidades institucionales para cumplir con los requerimientos para la generación de datos; y (iv) no se cuenta con procesos efectivos de control y evaluación sobre la información generada.

3.1.1. Ausencia de una política estructurada de organización de la GFP

Para la literatura internacional de finanzas públicas, la GFP se entiende como un conjunto de leyes, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Gobierno para asegurar y usar efectiva, eficiente y transparentemente los recursos públicos (Allen, Hemming, & Potter, 2013) (Dorotinsky, 2013). Esta condición genera que la GFP sea transversal a todas las funciones del gobierno, independientemente de su nivel territorial, e incluso de si los recursos públicos son ejecutados por parte del sector privado.

Desde esta perspectiva, la GFP se concibe como un sistema o un marco integrado conformado por subsistemas interdependientes que, a pesar de tener necesidades de información individuales, comparten información que exige terminologías y procedimientos comunes. Para efectos de la política que se define en este documento, se establecen como parte de la GFP: los subsistemas centrales de programación fiscal y presupuesto, tesoro, contabilidad y estadística; y los subsistemas de soporte, como cartera, activos financieros, contratación y adquisiciones; inventarios; nómina; impuestos y aduanas; activos fijos, entre otros²⁹.

La amplitud de esta gestión hace que su efectividad³⁰ dependa de una combinación de elementos complejos y numerosos que se articulan a través de: entidades, cuerpos de decisión, reglas de operación, normatividad, procesos de gestión y sistemas de información que responden a las características específicas de cada país. Para tal efecto, el Estado debe garantizar la unidad en su organización, propósitos, trazabilidad y transparencia de la información, adoptando referentes internacionales y considerando las condiciones intrínsecas de la GFP en el país.

²⁹ La identificación de estos subsistemas se ha abordado por autores como Allen, Hemming, & Potter (2013) Dorotinsky (2013);, et al; sin embargo, la segmentación presentada fue ajustada para efectos de la presente política.

³⁰ Son objetivos principales de la GFP: (i) mantener una posición fiscal sostenible; (ii) asignar de forma efectiva los recursos, según las prioridades de la política pública; y (iii) entregar eficientemente bienes y servicios públicos.

En el caso colombiano, la visión sistémica de la GFP no se ha consolidado, en tanto, no existe una política sobre la organización de la GFP y el manejo de su información que coordine todos los elementos enunciados. El marco normativo e institucional del país se ha configurado históricamente sobre subsistemas específicos de la gestión, más que como un sistema definido por las interrelaciones y sinergias entre los subsistemas que la componen y la coordinación entre los órganos rectores que los dirigen. De forma tal que, el desarrollo y la toma de decisiones de cada subsistema, considera exclusivamente sus necesidades, independientemente, de las afectaciones o necesidades de la GFP en general.

Tal como se presentó en los antecedentes, a la fecha se han expedido cuatro documentos de política asociados con el manejo de información de GFP:

- (i) El Documento CONPES 2668 de 1993 mediante el cual se autorizó la contratación de un crédito externo para el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública (MAFP), cuya ejecución se orientó al fortalecimiento de la capacidad institucional de la DIAN, la administración del gasto público en el nivel central del Gobierno y el nacimiento del SIIF Nación.
- (ii) El Documento CONPES 3361 de 2005 orientado a la declaración del SIIF como proyecto estratégico, que incluyó la actualización del sistema, la ampliación de su cobertura, el acceso a las Entidades Ejecutoras del PGN y el desarrollo de nuevas funcionalidades.
- (iii) Documento CONPES 3515 de 2008 mediante el cual se emitió concepto favorable de la Nación para un empréstito, a fin de desarrollar herramientas e instrumentos de seguimiento, evaluación y gestión de la información en el sector público colombiano.
- (iv) Documento CONPES 3765 de 2013 mediante el cual se emitió concepto favorable para un empréstito orientado al Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, establecido por el artículo 16 de la Ley 1450 de 2011.

En suma, las políticas ejecutadas desde el Gobierno nacional se han enfocado en la autorización de empréstitos de proyectos específicos para el manejo de información de recursos públicos. Pero, no en el manejo integrado de la gestión de recursos públicos con la comprensión de la GFP como un entramado de instituciones, leyes y sistemas en el cual confluyen el presupuesto, las estadísticas, la contabilidad, la tesorería y las áreas de soporte.

Así pues, no existe una visión común que dirija las acciones de los órganos rectores (tanto de subsistemas centrales como de soporte) o que garantice la armonía y coherencia entre las diferentes áreas que la conforman. Esta condición se refleja en la asincronía de los procesos de reforma que lideran los órganos rectores, que deriva en ineficiencia en su

implementación, ajustes y asignación de recursos a múltiples iniciativas que mantienen la visión fragmentada de la gestión, así como las diferencias conceptuales y metodológicas que se presentan en el apartado 3.2 del documento.

3.1.2. Falta de articulación normativa sobre competencias de órganos rectores

Además de la ausencia de una política integral sobre la GFP, el ordenamiento jurídico colombiano fracciona el manejo de la información de la GFP entre diversas entidades, de manera que existen varios órganos rectores de cada subsistema como se detalla en la Figura 1. De este modo, la ley le encarga a una o varias entidades la definición de directrices sobre determinadas materias.

Figura 1. Competencias en materia de información de GFP



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

Actualmente, existen cinco órganos rectores sobre los subsistemas centrales de la GFP³¹, a saber:

- (i) La CGN creada mediante la Ley 298 de 1996³², en desarrollo del artículo 354 de la CP, y que tiene a su cargo: determinar las políticas, principios y normas técnicas

³¹ Estos órganos rectores participan en órganos colegiados con funciones de rectoría como el Confis.

³² Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia

generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública;

- (ii) El DNP con competencia sobre la coordinación, diseño y seguimiento de políticas públicas, así como del presupuesto de los recursos de inversión, y la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno.
- (iii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con funciones en la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, junto con los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta; y, además, en la preparación de las leyes, de los decretos y de la regulación en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia³³.
- (iv) El DANE como ente rector en materia de la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y con funciones de dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica³⁴.
- (v) La CGR como uno de los órganos autónomos e independientes del Estado; y, con funciones propias del ejecutivo, en materia de: la elaboración de estadísticas fiscales, el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente (Ley 42 de 1993³⁵, art. 43), la contabilidad presupuestal y su respectivo plan de cuentas (Ley 42 de 1993, art. 36-39).

Además, en lo referente a los subsistemas de soporte, existen por lo menos tres órganos rectores adicionales: la DIAN en el subsistema de gestión de impuestos y aduanas, la ANCPCEE en materia de adquisiciones, y el DAFP en la gestión del talento humano.

En total, existen ocho entidades con competencias para definir las condiciones en que se registra, compila y divulga la información de GFP. Entre estas entidades hay casos de superposición de competencias o incluso, áreas en las que ninguna entidad tiene competencia para determinar las condiciones de manejo de información. El contexto de cada

³³ Todo esto, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República (Banrep), y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional (Decreto 4712 de 2008 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

³⁴ Esta entidad tiene a su cargo funciones como el desarrollo y la síntesis de cuentas nacionales entre las cuáles está la actualización y mantenimiento de las cuentas para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial.

³⁵ Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

subsistema es diferente, de manera que la falta de articulación normativa genera problemas distintos en cada uno de ellos.

Subsistema de programación fiscal y presupuesto

En el subsistema de programación fiscal y presupuesto confluyen varios entes rectores entre los que se encuentran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la CGR; que se suman a competencias propias de las EETT, las entidades descentralizadas por servicios y los órganos autónomos constitucionales. Esta dispersión de funciones, además de generar múltiples condiciones conceptuales y metodológicas aplicables al presupuesto (expuestas en el apartado 3.2.2), genera ineficiencias en los procesos de reforma que deben adoptarse.

Un claro ejemplo de esta situación es la armonización de catálogos de clasificación presupuestal con referentes internacionales, mediante la cual se ha buscado superar las diferencias en los conceptos, clasificaciones, definiciones y convenciones utilizadas para el registro de ingresos y gastos del Presupuesto General del Sector Público. Para la adopción de estos catálogos, cada órgano rector ha tenido que emitir actos administrativos independientes para su adopción³⁶ que derivan en cinco catálogos que deben aplicarse: el CCP- PGN; el CCP EICE Nación; el CCPET; el CICP y el CCP SUE. Hay ámbitos a los que les aplica más de un clasificador de los ya enunciados, tal como ocurre en las EETT que deben implementar (a partir de 2021) el CCPET y el CICP.

Subsistema de contabilidad

En materia contable, si bien la CGN actúa como único órgano rector en la disposición del régimen de contabilidad financiera aplicable a todas las ECP, estas últimas cuentan con niveles de autonomía en la definición de políticas específicas de medición o valoración de hechos económicos, así como en la desagregación de la información a un mayor nivel de detalle. Estos aspectos, aun cuando se manejan en los márgenes definidos por la CGN, afectan el rol de la contabilidad como insumo principal de las EFP, en la medida en que no hay uniformidad en la aplicación de la normatividad contable por parte de las ECP.

Así, el desarrollo de las políticas contables en las ECP puede implicar que el reconocimiento de un mismo objeto no sea uniforme para todo el sector público. Un claro ejemplo de esta problemática se presenta en los criterios de reconocimiento de activos fijos,

³⁶ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha emitido, en cabeza de la DGPPN, la Resolución 10 de 2018, modificada por la resolución 042 de 2019 para el ámbito del PGN; en cabeza de la DGAF, la Resolución 3832 de 2019 y la Resolución 1355 de 2020. Por su parte, la CGR emitió la Resolución 040 de 2020 para todo el sector público

sobre los cuales, cada ECP puede definir cuál es el monto representativo a partir del cual se reconoce un bien como un activo o como un gasto. De forma tal que un mismo bien adquirido, pueda ser llevado como activo por algunas entidades y por otras no. Como consecuencia de ello no hay una medición precisa de los activos, y los datos fuente para la medición de la Formación Bruta de Capital (adquisición de activos no financieros) no son homogéneos.

Subsistema de estadísticas

Respecto al subsistema de estadísticas, la problemática se centra en la desarticulación de competencias para la generación y publicación de estadísticas. De acuerdo con el SEN (2019), actualmente existen 21 operaciones estadísticas en la temática de cuentas económicas y 14 en la de finanzas públicas y estadísticas fiscales; las cuales son producidas por siete entidades distintas (Banco de la República - Banrep, DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CGN, CGR, DNP, DIAN). Cada una de estas entidades utiliza métodos de cálculo distintos, por lo cual emiten resultados diferentes sobre la situación financiera del Estado.

Por ejemplo, aunque en el marco de la CIEFP el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banrep y la CGR están revisando las condiciones metodológicas para la armonización en la producción de las estadísticas de deuda a su cargo, de acuerdo con la metodología y la normatividad vigente, con la cual se realiza el seguimiento fiscal, las estadísticas de deuda que cada entidad produce responden a las competencias que históricamente se han definido por norma y, por lo tanto, no están armonizadas con los referentes internacionales vigentes y no son fácilmente comparables (tal como se presenta en la Tabla 2).

Subsistema de tesoro

En el caso del subsistema de tesoro, la situación es contraria a la del subsistema de estadísticas. La competencia ejercida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) se refiere únicamente, como su nombre lo indica, al manejo de este subsistema para el nivel nacional. Pero no tiene competencia sobre las condiciones de manejo en las EE.TT y descentralizadas de servicio, respecto a sus registros administrativos, su clasificación y condiciones de registro y reporte. Como consecuencia no existe un tratamiento uniforme de la información del tesoro en todas las entidades del sector público y, por ende, dificulta la medición y comparabilidad de indicadores de liquidez y deuda en todos los niveles de gobierno.

Subsistemas de soporte

Respecto a las competencias de los órganos rectores, también es necesario sumar al mapa de actores ya descrito, a los órganos que lideran los subsistemas de soporte, tales como, la DIAN, ANPCPCE y DAFP. Cada subsistema está representado por un órgano rector independiente para definir las condiciones de manejo de la información a su cargo. Sin embargo, hay subsistemas de soporte que no cuentan con órganos rectores encargados de definir dichas condiciones; tal es el caso de la gestión de cartera, de inventarios y de activos fijos, lo cual genera múltiples disposiciones sobre el tratamiento de la información sin un enfoque integral.

Por último, el amplio mapa de actores descrito no cuenta con instancias de coordinación en materia de información de GFP. Por ejemplo, en el caso del Sector Hacienda, de dieciséis órganos sectoriales de asesoría y coordinación contenidos en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015³⁷, los únicos que coordinan competencias de órganos rectores en materia de información son el Confis, en términos de programación fiscal y presupuesto; y la CIEFP, en materia estadística³⁸.

En conclusión, la falta de articulación normativa lleva a dos grandes consecuencias; en primer lugar, la falta de coordinación que se refleja en los marcos conceptuales y metodológicos heterogéneos para la generación de información de GFP (expuestas en el apartado 3.2.2); y, en segundo lugar, la ineficiencia en los procesos de reforma que ocurre por la asincronía entre las acciones de reforma que inician las entidades rectoras de GFP.

Estas ineficiencias se evidencian en los procesos de ajuste duplicados para las entidades ejecutoras. A manera de ejemplo, se tiene el proceso de actualización del marco normativo contable para entidades de Gobierno y el de actualización del Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) para las entidades que conforman el PGN. En 2018, inicio de aplicación del Nuevo Marco Normativo Contable (NMNC), las entidades de Gobierno tuvieron que ejecutar reformas en sus procesos de GFP, y en los sistemas de información que los soportan, para cumplir con las condiciones de registro y reporte del NMNC. Posteriormente, en 2019 las entidades del PGN tuvieron que llevar a cabo ajustes en sus procesos para cumplir con los requerimientos del CCP. En términos de sistemas de información, las matrices de relación entre presupuesto y contabilidad de SIIF Nación tuvieron que pasar por dos procesos de actualización independientes; primero para adoptar el NMNC y un año después, para adoptar el nuevo CCP. Este mismo reproceso lo tendrán las

³⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

³⁸ No se incluye en esta categoría la comisión intersectorial del FUT, en tanto, se entiende como parte del control de reportes de información, no de condiciones propias del marco conceptual y metodológico del reconocimiento de información presupuestal.

EETT y demás entidades de Gobierno que ya aplicaron el NMNC y luego tendrán que adoptar las reformas presupuestales previstas.

3.1.3. Brecha entre capacidades de las entidades rectoras y ejecutoras y las necesidades de información de GFP

La dimensión institucional también comprende la capacidad de los procesos y procedimientos de las entidades para atender las necesidades de producción de datos; en efecto, los encadenamientos entre sus actividades son los que soportan los flujos de información entre las áreas o dependencias que participan en la GFP.

Actualmente, las entidades, tanto rectoras como ejecutoras, han moldeado sus procesos a partir de la visión vertical de los procesos de GFP propia de los órganos rectores. Por esta condición, en términos generales, las entidades no cuentan con las capacidades institucionales requeridas para cumplir con los requerimientos de la visión integral de la GFP. Al respecto, la previsión de roles, procesos y procedimientos actuales les permite cumplir con la normatividad vigente, pero no necesariamente asegurar la integración de la información.

Comúnmente, la GFP se encuentra dividida en procesos de apoyo, como: talento humano, gestión presupuestal, gestión contable, gestión de recursos físicos, contratación, entre otros. En efecto, la mayoría de las observaciones emitidas por la CGR (2020) en el marco de las auditorías financieras a los estados financieros de las entidades públicas, se dirigen hacia aquellos hechos económicos que, para su medición, requieren la participación de más de un área involucrada en la GFP de las entidades. Por ejemplo, para la vigencia de 2019, las auditorías financieras llevadas a cabo por la CGR arrojaron incorrecciones por 50 billones de pesos, principalmente por el reconocimiento errado de: la baja o deterioro de cuentas por cobrar, el reconocimiento de bienes entregados sin contraprestación en procesos de concesión, la medición de propiedad, planta y equipo, y los recursos entregados en administración. En estas operaciones deben participar las áreas misionales encargadas de los derechos de cobro, la gestión de bienes o recursos físicos, las áreas jurídicas y las áreas contables de las entidades.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (Furag)³⁹, el índice de la política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, que mide el ejercicio presupuestal acorde con los lineamientos fiscales y presupuestales aplicables a las entidades, y, además, con condiciones de monitoreo

³⁹ Herramienta con la que cuenta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), a través de la cual se capturan, monitorean y evalúan los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo.

permanente a su ejecución⁴⁰, en 2019 presentó un puntaje de 69 sobre 100 para el nivel nacional. Este resultado representa el menor puntaje entre los obtenidos por todas las políticas que conforman el índice de desempeño institucional, ubicándose por debajo del promedio de estas (77,2) y, en general, del índice de desempeño institucional de las entidades del Gobierno nacional (79,2).

En el nivel territorial, esta política obtuvo un puntaje de 60,1 sobre 100. A diferencia del nivel nacional, esta fue la política con mejor puntaje y se ubica por encima del índice de desempeño institucional de este nivel de gobierno (56,8).

Estos resultados reflejan que tanto el nivel territorial como el nacional no cumplen con todos los criterios valorados para cumplir el 100% de las condiciones de operación previstas por el MIPG en lo relacionado con la política de Gestión Presupuestal y Gasto Público. En términos generales, estos resultados representan falencias en el seguimiento de la gestión presupuestal para la elaboración de sus anteproyectos y MFMP (en el caso de EETT), la implementación de indicadores para relacionar el cumplimiento de su ejecución presupuestal, los niveles de ejecución del presupuesto asignado, el número de reservas presupuestales constituidas, el cumplimiento de condiciones de endeudamiento y sostenibilidad establecidas, entre otros.

En conclusión, la dimensión institucional se caracteriza por modelos de gestión que no han adoptado una visión sistémica de la GFP, lo cual se refleja en las falencias de flujos de información que se evidencian en las inconsistencias encontradas por la CGR tanto en la información presupuestal como en la contable; y, por último, en bajos rendimientos de la gestión de recursos públicos de las entidades.

3.1.4. Debilidad de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP

Mediante el artículo 209 y 269 la CP estableció la obligación de las entidades públicas de implementar sistemas de control interno⁴¹. De acuerdo con lo previsto por la CP, dicho control debe realizarse sobre la administración de la información y los recursos de la entidad,

⁴⁰ En el MIPG, la dimensión de direccionamiento estratégico comprende la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, orientada a la presupuestación viable y sostenible, la eficiencia de la ejecución del gasto público en condiciones de control administrativo, seguimiento y evaluación eficientes.

⁴¹ En los términos de la Ley 87 de 1993 y la Sentencia C 826-2013, el control interno corresponde al conjunto de planes, procesos, métodos y mecanismos mediante los cuales la entidad verifica y procura que sus actuaciones (procesos, procedimientos y actividades) se realicen en concordancia con las normas constitucionales y legales vigentes

la oportunidad y confiabilidad de sus datos. Inclusive dispone que el control forma parte de los sistemas contables financieros, de planeación y de información de cada entidad.

De acuerdo con el informe sobre la eficiencia y calidad del sistema de control fiscal interno en las entidades públicas (2018), la CGR (2019) concluyó que, de las 157 entidades valoradas, únicamente el 36,7 % (58 entidades) cuenta con sistemas de control interno eficientes; mientras que el 47,5 % (73 entidades) presenta deficiencias y el 16,35 % (26 entidades) es ineficiente.

Respecto al control financiero, enfocado en la razonabilidad⁴² de los datos financieros de la entidad, de las 107 auditorías llevadas a cabo en el primer trimestre de 2019, la CGR concluyó que para la vigencia 2018, sólo el 46,72 % (50 entidades) contaba con sistemas de control eficientes; el 43,92 % (47 entidades) contaba con sistemas de control con deficiencias y el 9,34 % (10 entidades) contaba con sistemas de control deficientes.

Si bien, en la Sentencia C-103 de 2015⁴³ se establece la necesidad de coordinación entre el control interno y el control fiscal realizado por la CGR, durante los últimos años el control interno se ha supeditado a los hallazgos que de forma ex post establece la CGR. Entre el último trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2019 la CGR abrió 3.826 y 1.694 hallazgos administrativos, respectivamente.

La situación se hace más crítica si se considera que estas valoraciones del control interno no consideran la visión integral de la GFP. Al respecto, el control se enfoca en el cumplimiento de los objetivos, metas y condiciones de calidad de cada proceso, tal como lo exige la normatividad vigente, pero no considera las necesidades de encadenamientos entre los procesos de los subsistemas de GFP.

En definitiva, la GFP no cuenta con un control financiero interno que permita asegurar, tal como prevé la Ley 87 de 1993, la confiabilidad de los datos y registros de las entidades. Esta condición afecta la calidad de la información, en términos de exactitud y credibilidad, en tanto, no hay una visión de mejora continua en los datos y no se asegura la rigurosidad en su tratamiento.

⁴² La razonabilidad significa que las cifras de los estados financieros representan fielmente la situación financiera de la entidad auditada y que el registro de las transacciones y operaciones se realizó en cumplimiento de las condiciones de registro establecidas por la CGN

⁴³ (...) En definitiva, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, una de las manifestaciones del carácter amplio e integral del modelo constitucional de vigilancia fiscal de los recursos públicos la constituye la coexistencia de dos niveles de control: el primero, constituido por los mecanismos de control interno, de naturaleza previa y administrativa; el segundo nivel corresponde al control fiscal externo, de carácter posterior y selectivo, que compete realizar a una entidad autónoma e independiente como es la Contraloría, y cuya efectividad depende de su adecuada articulación con el primer nivel de control”

3.2. La información de GFP se produce bajo lineamientos conceptuales no armonizados y en sistemas de información no interoperables

Además de los arreglos institucionales, los SIGFP requieren: (i) la armonización de los contenidos, conceptos, definiciones, clasificaciones, metodologías y convenciones de los subsistemas; y (ii) soluciones tecnológicas que soporten la producción de información y la comunicación automática entre subsistemas.

Para cumplir con este objetivo, es preciso que los subsistemas de GFP: (i) cuenten con soportes conceptuales y metodológicos que, a manera de diccionario, permitan traducir su información a los términos de los demás subsistemas; (ii) presenten la información con suficiente nivel de detalle para satisfacer los requerimientos de otros subsistemas; y (iii) cuenten con sistemas de clasificación paralelos, pero integrados, que permitan tener puentes entre dos o más subsistemas.

Sin embargo, la información de GFP en Colombia para los diferentes ámbitos que conforman el sector público carece de consistencia entre las diferentes publicaciones de información financiera disponibles. Dicha inconsistencia se presenta por: (i) la adopción parcial de estándares internacionales en los diferentes subsistemas; (ii) la existencia de múltiples marcos conceptuales y metodológicos para la medición y el registro de eventos económicos; y (iii) desarrollos tecnológicos de soporte de GFP aislados y no coordinados.

3.2.1. Adopción parcial de estándares internacionales

Dentro de los referentes internacionales vigentes en materia de información de GFP se destacan: SCN 2008; MEFP 2014; la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional (MBP); Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras 2016; NICSP; el Código Estándar de Bienes y Servicios de Naciones Unidas; la Clasificación Central de Productos; la Clasificación por Funciones del Gobierno; Clasificación Industrial Internacional Uniforme v.4; Estadísticas de Deuda del Sector Público 2013: Guía para Compiladores y Usuarios (EDSPG); Manual de Transparencia Fiscal y el Código de Buenas Prácticas.

Si bien los órganos rectores y las entidades públicas están trabajando en la implementación de estos referentes, el proceso de adopción ha sido parcial y desarticulado entre los subsistemas centrales de la GFP. Lo anterior como resultado de la ausencia de una decisión expresa de política que garantice su articulación y permita aprovechar la armonización existente entre estos.

Así, por ejemplo, el subsistema contable en cabeza de la CGN, como se señaló antes, llevó a cabo el proceso de convergencia con las NIIF y las NICSP⁴⁴. Sin embargo, de acuerdo con la CGN (2018) aún subsisten inconsistencias respecto a: las operaciones recíprocas reportadas por las ECP, las diferencias entre saldos finales e iniciales entre periodos de reporte, la aplicación del nuevo marco normativo y el reporte de los Estados financieros contables de forma oportuna⁴⁵.

Por otro lado, aunque en las últimas décadas ha surgido un proceso de convergencia entre el sistema de EFP del FMI y las NICSP, creadas en el 2003, hay aspectos como la valoración de los activos financieros, entre otros, en los que estas directrices son divergentes, por lo que es preciso armonizar los NMNC con el MEFP 2014.

En materia presupuestal, el PGN, en cabeza de la DGPPN, desde 2019 adoptó de forma definitiva un CCP armonizado con estándares internacionales⁴⁶. Específicamente con el MEFP 2014 del FMI, el cual, a su vez, está armonizado con el SCN, el MBP, EMF y el EDSFG. Sin embargo, en los demás ámbitos del sector público, los clasificadores presupuestales actuales aún no están armonizados con el estándar internacional vigente y se ciñen únicamente a los requerimientos de clasificación general requeridos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) o a las condiciones requeridas por órganos de control⁴⁷.

Esta condición hace que no se puedan conocer plenamente las afectaciones patrimoniales derivadas de los ingresos y erogaciones tanto en los gastos de funcionamiento como en la inversión pública. En consecuencia, esta información no es susceptible de ser armonizada con la contabilidad financiera, la tesorería y las estadísticas fiscales. El problema es que se realizan esfuerzos desarticulados que luego generan reprocesos para las entidades que tienen que responder a los requerimientos de información de los órganos rectores.

⁴⁴ Cuya aplicación está operando desde 2015 y 2016 para las empresas que cotizan en el mercado de valores o que captan o administran ahorro de público y aquellas que no lo hacen; y desde 2018, para las entidades de Gobierno.

⁴⁵ Entre el segundo trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2019, la CGN gestionó 6.155 requerimientos por inconsistencias en la información, por los siguientes temas: a) operaciones recíprocas: 2245 (36,5 %); b) por diferencias entre saldos finales e iniciales: 281 (4,6 %); c) por diferencias entre CHIP y SIIF: 109 (1,8 %); d) aplicación del nuevo marco normativo: 1443 (23,4 %); e) incumplimiento en el reporte de los Estados financieros o contables: 1481 (24,1 %); y f) otros 596 (9,7 %).

⁴⁶ En el marco de un sistema de clasificación presupuestal conformado por 10 clasificadores; distinguidos entre principales: de unidades ejecutoras, por concepto de ingreso, por objeto de gasto, económico, funcional, sectorial, programático, geográfico; y auxiliares: fuente de financiación y la Clasificación Central de Productos.

⁴⁷ Situación que se espera superar a partir de la adopción de los catálogos de clasificación armonizados con referentes internacionales.

En cuanto a las estadísticas, actualmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza el seguimiento fiscal con la metodología de base caja modificada⁴⁸, con un enfoque cercano a lo definido por el MEFP de 1986. Al respecto, esta metodología ha ido experimentando modificaciones que no se enmarcan completamente ni en caja, ni en devengo, y que responden a lineamientos y decisiones acordados por el Confis. De forma paralela, se realiza el análisis de lineamientos para la generación de estadísticas fiscales con la metodología de base devengo definida en el MEFP 2014. Al respecto, aunque las estadísticas de cuentas nacionales elaboradas por el DANE y el Banrep ya se encuentran armonizadas con el SCN de 2008, no se pueden comparar con las estadísticas fiscales dado que todavía no están completamente armonizadas con el MEFP 2014.

Con respecto a la tesorería, se ha logrado un avance importante en su gestión en las entidades y órganos del PGN, en las cuales esta se realiza de manera automática, utilizando los desarrollos del SIF Nación, y para el caso de los ingresos, se realiza a través de la Cuenta Única Nacional (CUN). No obstante, aunque la CUN ha representado un progreso importante en la gestión de la tesorería, existen todavía algunas limitaciones en su funcionamiento. Por ejemplo, existen convenios de reciprocidad que constituyen un procedimiento que la DGCPTN ha definido para autorizar que los Órganos Ejecutores otorguen días adicionales de permanencia de los recursos en las cuentas bancarias autorizadas, como reciprocidad a los servicios especiales que preste el establecimiento financiero donde se encuentre radicada la cuenta. Al respecto, tales convenios de reciprocidad son inconsistentes con la lógica de la CUN, cuyo objetivo es el manejo centralizado de los excedentes de caja de las entidades y órganos del PGN.

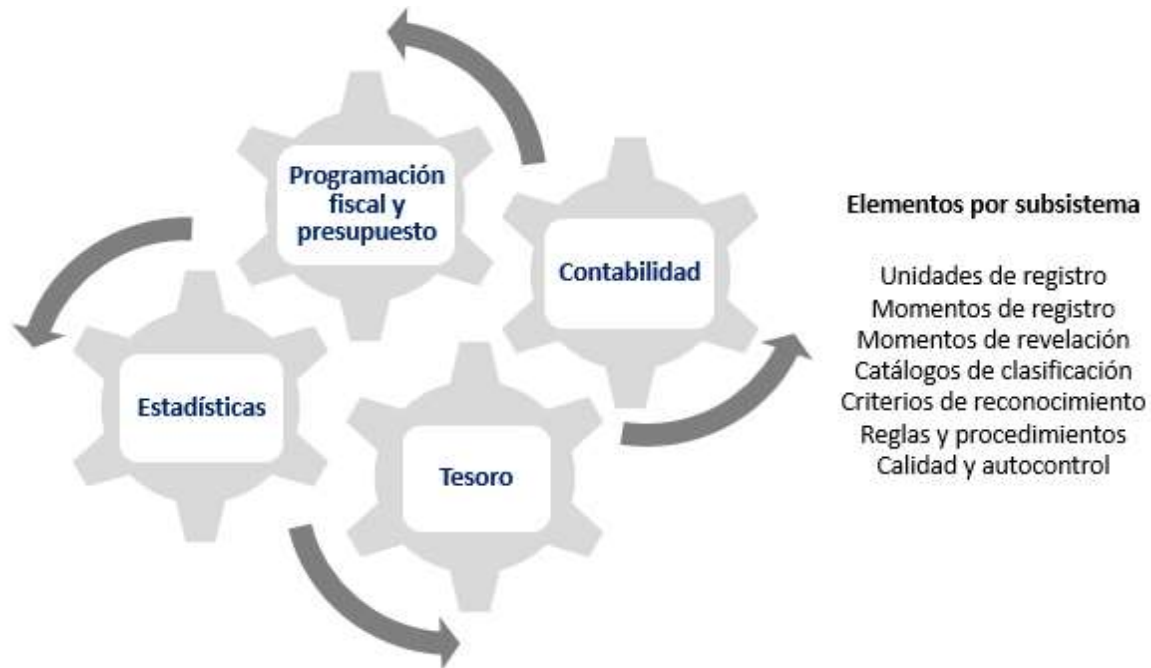
3.2.2. Marco conceptual y metodológico no armonizado entre los subsistemas de GFP para el registro de eventos económicos

Las operaciones o registros que conforman la información de GFP pueden involucrar a un único subsistema, o a varios, de forma simultánea⁴⁹. En este último caso, los eventos deben ceñirse a los requisitos conceptuales y metodológicos de todos los subsistemas a los que afecte; es decir que debe cumplir con: sus unidades, momentos y partidas de registro, criterios de reconocimiento, y las reglas y procedimiento para el manejo de datos (Figura 2).

⁴⁸ Definida por el Confis, en la cual los ingresos son reconocidos con base caja, pero los gastos son reconocidos en el momento en el que se constituye la obligación presupuestal, no el momento de los desembolsos de efectivo

⁴⁹ En otras palabras, una operación que se registra en contabilidad puede a su vez significar movimientos presupuestales, de tesorería y ser un dato fuente para la elaboración de las EFP.

Figura 2. Principales elementos conceptuales y metodológicos en los subsistemas de la GFP



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

La interdependencia entre los subsistemas de la GFP genera esta misma condición en su información. Esta condición puede ejemplificarse desde la perspectiva del MFMP, cuya elaboración requiere de información presupuestal y contable suficientemente detallada de los ingresos, gastos, financiamiento y de saldos de activos y pasivos del gobierno general y del sector público, con el objetivo de obtener una visión a mediano plazo de la situación de las finanzas públicas y de sus efectos sobre la economía en conjunto.

Dada la interrelación presente en la información de los subsistemas de GFP, cada subsistema debe ser capaz de recibir y entregar información de acuerdo con las necesidades de los demás subsistemas con los que se relaciona. En tanto, la consistencia de la información de GFP está determinada por la interrelación y los flujos de información entre sus subsistemas. Es decir que, requiere de datos coherentes entre la programación fiscal, el presupuesto, el tesoro, la contabilidad y las estadísticas. Así como, con los subsistemas administrativos que la soportan.

Dicha consistencia exige la armonización de los marcos conceptuales y metodológicos con los que se produce la información de GFP; en términos de, unidad institucional de registro, cobertura de unidades institucionales, conceptos, definiciones, clasificadores y base

de registro⁵⁰. Sin embargo, la armonización de dichos elementos no significa la igualdad de las clasificaciones, conceptos, contenidos, definiciones y convenciones.

En Colombia, como consecuencia de la visión fragmentada de la GFP que se plasmó en los apartados de la sección 3.1 y la ausencia de marcos armonizados, el incumplimiento de dichas condiciones conceptuales ha llevado a que los hechos económicos sean registrados varias veces usando diferentes clasificaciones y para fines distintos. De forma tal que, los sistemas, registros y resultados del procesamiento de la información de GFP muestran resultados distintos, no comparables, a pesar de dar cuenta de una misma realidad financiera. Esto tiene implicaciones negativas sobre la toma de decisiones y la veeduría que ejercen los distintos grupos de interés sobre la GFP.

Tal como se presenta en la Tabla 1, por ejemplo, las diferencias de los marcos conceptuales para la producción de estadísticas fiscales se encuentran en la cobertura de entidades, las unidades institucionales de registro, las bases de registro, los referentes internacionales aplicados y las fuentes de información empleadas. En efecto, cada uno de los órganos rectores con competencia en la elaboración de información de estadísticas fiscales utiliza marcos metodológicos diferentes.

Tabla 1. Diferencias metodológicas en la generación de estadísticas fiscales

	Banrep	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Banrep	DANE	CGR
	Sector Público	Base caja	Base devengo	Cuentas financieras	Cuentas reales	
Cobertura entidades	2959 (Sector Público Consolidado - SPC)	Una muestra de las 2959 entidades del SPC	1948 (Gobierno General 2015)	1.839 (Gobierno General) 1.666 (Empresas Públicas No Financieras) 1.959 (Empresas Públicas Financieras)	2.002 (Gobierno General)	3.992 (Entidades Públicas)
Unidad de registro	Número de Identificación Tributaria (NIT)	Unidad Ejecutora del Presupuesto y NIT	Entidad Contable Pública	Entidad Contable Pública	Entidad Contable Pública /	Entidades públicas

⁵⁰ La información financiera pública se puede registrar en diferentes bases de registro. En la literatura internacional se distinguen dos formas de registro principalmente: (i) base caja; y (ii) base devengo. De acuerdo con Cavanagh, Flynn y Moretti (2016), bajo la metodología de caja pura las transacciones solo se registran cuando se recibe o paga efectivo, mientras que en el devengo puro se registran los eventos económicos cuando ocurren sin importar si hay un cambio de efectivo. Así mismo, se reconocen dos estados adicionales entre la caja y el devengo puros, estos son caja y devengo modificados.

	Banrep	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Banrep	DANE	CGR
	Sector Público	Base caja	Base devengo	Cuentas financieras	Cuentas reales	
					Unidad Institucional	
Eventos económicos	Activos y pasivos financieros	Ingresos, gastos, pasivos (deuda flotante)	Ingresos, gastos, activos y pasivos	Activos y pasivos financieros	Ingresos, gastos, activos y pasivos	Ingresos y gastos
Base de registro	Caja modificada	Caja modificada	Impuestos en caja / devengado	Impuestos en caja / devengado	Devengado	Caja
Referente internacional	MEFP 1986	MEFP 1986	MEFP 2014	SCN 2008 MEMF 2016	SCN 2008	MEFP 1986
Fuente de información	Formato 338 SEBRA	DGPPN - DGCPTN (GNC) Ejecuciones presupuestales de entidades	CGN	CGN Superfinanciera Supersociedades	CGN	SIIF Nación CHIP – CGR

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Respecto a las unidades institucionales de registro, el presupuesto, la contabilidad y las estadísticas fiscales, en razón a sus objetivos, utilizan unidades diferentes. Para el presupuesto la información se registra en Unidades Ejecutoras del Presupuesto (UEP), la contabilidad considera las ECP, las estadísticas de base caja, además de las UEP, tienen en cuenta las entidades de sector público identificadas con el NIT, y las estadísticas de base devengo consideran las ECP. Si bien esta diferencia no supone un problema *per se*, las unidades de registro no están plenamente armonizadas en términos de la equivalencia de sus definiciones. Las dificultades se originan, principalmente, en la identificación de las entidades del sector público que participan en una transacción, y las diferencias en los momentos de registro de las transacciones; como consecuencia, se genera información asimétrica para la toma de decisiones en cuanto al seguimiento de las transacciones realizadas y registradas en estos subsistemas.

Las diferencias más considerables se presentan en términos de las condiciones de registro y métodos de medición de los hechos económicos. Además, la ausencia de instrumentos que expliquen cómo afectan dichas diferencias los saldos o flujos registrados en cada subsistema, impide que la información de un subsistema central sirva como insumo para la información de otro.

Por ejemplo, mientras las normas contables colombianas exigen la valoración de activos no financieros a precio de adquisición, las estadísticas fiscales exigen la valoración

a precios de mercado. Por su parte, las ECP no producen toda la información requerida para la elaboración de las estadísticas fiscales de activos y pasivos, en gran parte por la prevalencia de la información contable sobre la estadística.

En términos presupuestales, el GNC no cuenta con información consolidada del presupuesto del sector público, dado que los diferentes ámbitos que lo componen no utilizan las mismas clasificaciones presupuestales, ni criterios de registro uniformes. Asimismo, la información presupuestal disponible, con excepción de la información del PGN, no permite conocer la afectación financiera de los ingresos y salidas de caja que se registran en este sistema de cuentas. Esto, por cuanto el nivel de detalle es insuficiente para la elaboración de la clasificación económica y funcional en los términos del MEFP 2014.

En el nivel territorial, aunque el FUT exige que la información de las cuentas de tesorería y presupuesto sea consistente con los datos presupuestales, no siempre las cifras registradas por las EETT son congruentes. Las inconsistencias entre esta información son una observación recurrente en los informes de viabilidad fiscal de las EETT elaborados por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para 2018, en 14 de los 32 informes departamentales, la DGAF llamó la atención respecto a las inconsistencias de los datos de presupuesto con los cierres de tesorería y contabilidad

La información de tesoro se encuentra en situaciones análogas a la de la información presupuestal; en tanto no hay un sistema de tesoro organizado para todos los ámbitos del sector público. Para el caso de la deuda pública, existen diferentes mediciones respecto al total de pasivos o el nivel de endeudamiento del sector público y del Gobierno nacional. Actualmente, la CGR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banrep tienen competencias para medir y publicar esta variable y presentan discrepancias en sus resultados (en la Tabla 2 se presentan dichas diferencias para el caso del GNC).

En contabilidad, aun cuando se cuenta con un único régimen de reconocimiento, medición y revelación de eventos contables, las diferencias en la aplicación de dicho régimen han llevado a inconsistencias de la información contable que afectan su razonabilidad. A la fecha, en el Balance General de la Nación (BGN) se mantienen saldos por conciliar en activos por 12,4 billones de pesos (2 % del total consolidado), 2,8 billones de pesos en pasivos (0,3 % del total consolidado); 3,8 billones de pesos en ingresos (1 % del total consolidado) y 2,1 billones de pesos en gastos (0,5 % del total consolidado).

Como consecuencia, en el Informe de Auditoría del BGN, la CGR emitió un dictamen negativo sobre la razonabilidad del balance para la vigencia 2018. En otras palabras, para la Contraloría, dichos estados financieros no representan la situación financiera del nivel nacional. Específicamente, la CGR argumentó su posición por la identificación de

incorrecciones⁵¹ por el monto de 79,1 billones de pesos. Las inconsistencias del BGN se presentaron principalmente en la valoración de bienes de uso público e históricos y culturales, cuentas por cobrar y en propiedad, planta y equipo.

Por último, teniendo en cuenta que los registros contables, presupuestales y de tesorería son insumo de las estadísticas fiscales, sus problemas se transmiten a estas últimas. En efecto, en las EFP se sintetizan los principales inconvenientes en la información de entrada (transacciones), elementos constitutivos (su clasificación) y salidas (estados de resultado e informes de seguimiento y evaluación).

Como resultado de lo anterior, desde la perspectiva estadística es posible evidenciar la existencia de múltiples mediciones para los mismos hechos económicos. En la Tabla 2 se expone la diferencia en los datos estadísticos arrojados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DANE, el Banrep y la CGR sobre el Balance Fiscal, el nivel de deuda y la inversión (formación bruta de capital) del GNC.

Tabla 2. Estadísticas de Finanzas Públicas 2013-2016 (% del PIB)

Entidad	Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Balance Fiscal	-2,4	-2,4	-3,0	-4	-3,6	-3,1	-2,5
DANE	Balance Fiscal	-2,2	-2,9	-3,0	-4,9	N.D	N.D	N.D
CGR	Balance Fiscal	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0	-3,7	-3,1	-2,6
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Deuda bruta	36,6	39,9	44,6	45,6	46,4	49,4	50,3
Banrep	Deuda bruta	35,1	38,1	42,9	43,8	44,9	48,2	47,2
CGR	Deuda bruta	35,9	39,1	42,8	43,7	44,5	47,6	46,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Inversión fiscal	3,2	3,0	3,0	2,3	2,1	1,5	1,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Inversión presupuestal	5,4	5,1	5,0	4,1	3,9	3,1	3,0
DANE	Formación bruta de capital fijo	1,0	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	N.D

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019), DANE: Cuentas Económicas Integradas (2018), CGR: Situación de las Finanzas del Estado (2019) y Situación de la Deuda Pública (2019), Banrep: Boletín sobre deuda pública (2019).

⁵¹ En los términos de la CGR (2019) se entiende por incorrección “la diferencia entre la cantidad, clasificación, presentación o información revelada en los estados financieros de una partida, frente a la cantidad, clasificación, presentación o revelación de información requerida para esa misma partida por el marco normativo que le aplica” pág. 43.

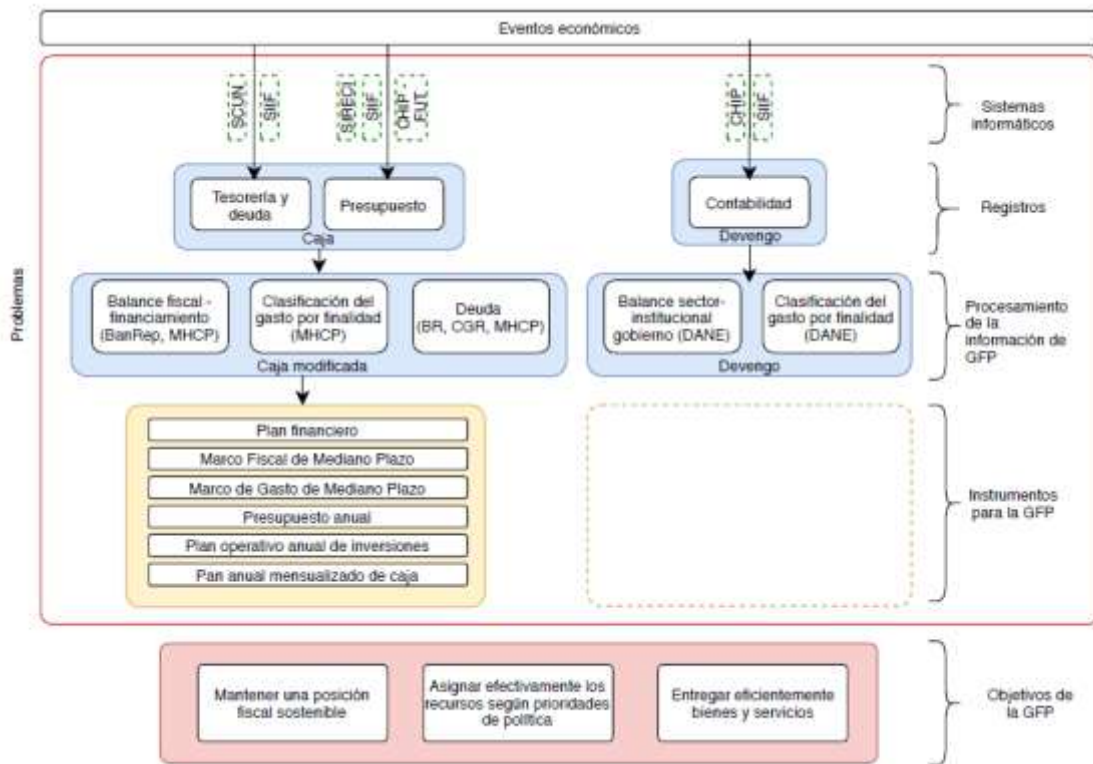
En consecuencia, las inconsistencias de información mencionadas afectan la comprensión de la situación financiera del sector público, y, por ende, restringen la disponibilidad de información para la toma de decisiones a nivel de política macroeconómica y al nivel micro de la gestión diaria de los recursos públicos. La disponibilidad de la información también afecta la interrelación de los subsistemas de GFP, ya sea porque un subsistema no genera el nivel de información requerido para su interrelación con otro subsistema, o porque no entrega los datos en el tiempo requerido.

Este es el escenario al que se enfrenta la elaboración de las EFP, en tanto la información presupuestal del nivel territorial y la información contable tienen una frecuencia trimestral; mientras que, las EFP requieren datos con cortes por lo menos mensuales. Respecto al nivel de detalle de la información, se puede mencionar que la información presupuestal, distinta a la del PGN, no tiene información detallada sobre la composición del gasto de inversión pública para poder relacionarla con el subsistema contable o las EFP. Así mismo, las notas a los estados financieros no son suficientes para complementar el detalle de la información que la contabilidad no provee a las EFP.

Como resultado del escenario expuesto en esta sección, los eventos económicos requieren ser capturados mediante diferentes sistemas de información, algunas veces de forma duplicada, para atender los requerimientos de cada uno de los subsistemas centrales de la GFP (Figura 3, lectura de arriba hacia abajo). Dichas diferencias conceptuales y metodológicas hacen que el procesamiento de la información de GFP genere resultados diferentes. En efecto, aun cuando un solo conjunto de datos sea utilizado para la elaboración de los instrumentos de GFP de programación fiscal a mediano plazo, existen diferentes lecturas de la situación económica del sector público. Por ejemplo, aun cuando la CGR y el Banrep generan información sobre el balance fiscal y las deudas del sector público, para efectos de la elaboración de instrumentos de GFP la información considerada es la elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no es comparable con la de los primeros.

Así mismo, como se observa en la Figura 3, si bien los registros en base devengo de la contabilidad son procesados por el DANE, estos no se emplean como instrumentos para el seguimiento a la GFP. Al final, de cada uno de estos elementos dependen los objetivos generales de la GFP, en los cuales las diferencias conceptuales y metodológicas existentes afectan la capacidad de comunicación y la comparabilidad de la información, lo cual redundará en limitaciones para la toma de decisiones.

Figura 3. Flujo de la información financiera pública en Colombia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

Además de las diferencias conceptuales ya expuestas, es preciso mencionar a los diferentes órganos del nivel nacional que tienen capacidad de requerir información en materia de GFP para fines específicos. Esta competencia ha implicado que dichos órganos determinen múltiples condiciones para el reporte de información de GFP. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Servicios Públicos, solicitan información presupuestal, contable y de costos sobre las materias a su cargo, bajo parámetros distintos a los de los órganos rectores de presupuesto y contabilidad. Esto genera multiplicidad de reportes de la misma información.

Actualmente, las EETT realizan 84 reportes a las entidades del nivel nacional, de los cuales 26 son requeridos entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la CGR. Por ejemplo, solo en materia presupuestal las EETT deben reportar información, bajo diferentes condiciones de clasificación y detalle, al FUT, al Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (Sireci), al CHIP, al SUIFP Territorio, al Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos (Gesproy) y a Ministerios de diferentes ramos de

acuerdo con sus características sectoriales. Asimismo, por requisitos de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014⁵²), las entidades deben publicar, en sus clasificaciones propias, los presupuestos de la vigencia. Es decir, se tiene multiplicidad de reportes de la misma información, dependiendo de a quién o para qué sistema se reporta.

3.2.3. Desarrollos tecnológicos de soporte de GFP aislados y no coordinados

De acuerdo con el Banco Mundial (BM) (2020), para cumplir con el objetivo de tener un Sistema Integrado de Información Financiera Pública, se requiere un ecosistema de soluciones tecnológicas que permita consolidar y analizar información financiera de todo el sector público con calidad, confiabilidad y oportunidad. Cada componente debe estar especializado por función y/o cobertura institucional, y debe tener capacidad para interoperar con el resto de los componentes a través de protocolos estandarizados de intercambio de información.

Durante las últimas décadas, el Gobierno de Colombia ha realizado importantes esfuerzos e inversiones para mejorar y modernizar la GFP, tanto a nivel nacional como territorial. En particular, se han implementado más de 10 soluciones informáticas mayores y varias herramientas menores que apoyan el ciclo del gasto público. Entre estos sistemas de información se pueden mencionar:

Tabla 3. Sistemas de información que apoyan el ciclo del gasto público

Sistema	Subsistema/Función	Rector	Año
SIIF-Nación	Presupuesto, Ejecución de Gastos, Contabilidad y Tesorería (Entidades que conforman el PGN)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2008 (v2)
Sistema de Deuda Pública (SisDP)/ SisFC	Deuda Publica y Administración de Caja	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2019
CHIP	Contabilidad, Presupuesto (EETT), Información Estadística (Sector Publico), etc.	CGN	2007
SUIFP	Inversión Pública (PGN, EETT)	DNP	2008
Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)	Planeamiento y Evaluación	DNP	2014 (v3)
Gestproy	Inversión Pública SGR	DNP	2012

⁵² Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Sistema	Subsistema / Función	Rector	Año
Sireci	Auditoría y Control	CGR	2013
Secop	Compras y Contrataciones	Colombia Compra Eficiente	2015 (v2)
Coupa software	Compras y Contrataciones	Colombia Compra Eficiente	2013

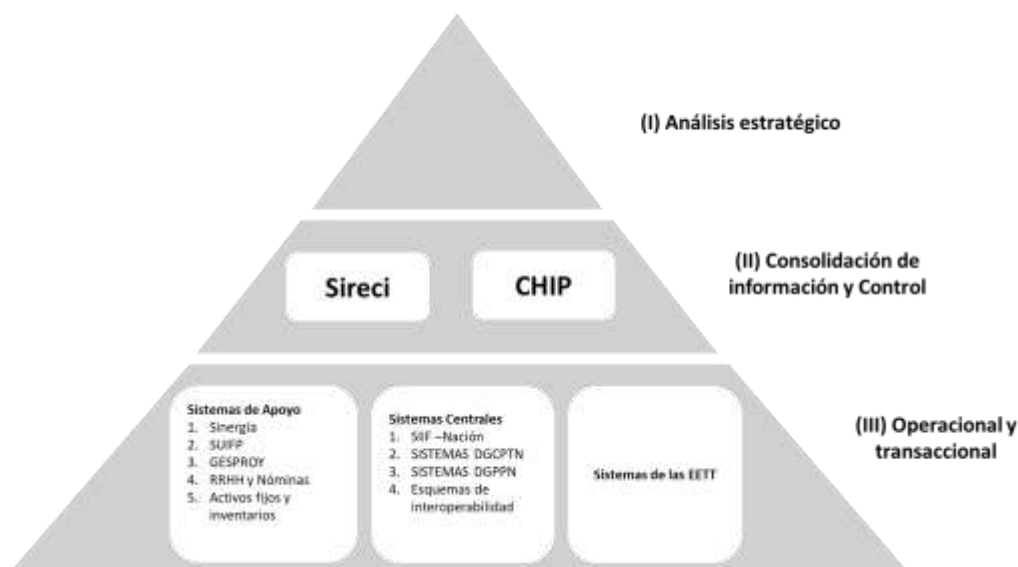
Fuente: BM (2020).

Adicional a los sistemas mencionados, las entidades del PGN, EETT y las empresas públicas nacionales y subnacionales utilizan sistemas de soporte de información propios. La Auditoría General de la República, cuenta con el Sistema Integral de Auditoria SIA observa, una herramienta informática en ambiente WEB para la rendición de cuentas en línea sobre la ejecución presupuestal y contractual de las entidades bajo su vigilancia.

Tal como se presenta en la figura 4, la mayor parte de los sistemas de información financiera en Colombia se han concentrado en los servicios de Apoyo operacional o de transacción, es decir, aquellos que capturan transacciones y eventos administrativos y económicos de la gestión financiera. Pero, no hay sistemas de información que apoyen el servicio de Análisis Estratégico de las Finanzas Públicas, entendidos como aquellos, constituidos por herramientas que proporcionan capacidades analíticas y predictivas para facilitar la toma de decisiones estratégicas⁵³. Del mismo modo, pocos sistemas de información se ubican en los servicios de Consolidación información y control, es decir, en el control y consolidación de información que se registra en los sistemas transaccionales, para que los datos que fluyen al nivel de análisis y estrategia sean íntegros y completos.

⁵³ Con base en nuevas tecnologías como macrodatos, aprendizaje automatizado (o *big data* y *machine learning* en inglés) e inteligencia artificial (entre otras), estos componentes utilizan la información captada y consolidada en niveles inferiores para hacer no solo análisis de información histórica, sino también análisis predictivos. Además, estas tecnologías apoyan la generación de reportes consolidados, y pueden alimentar portales públicos y esquemas de datos abiertos.

Figura 4. Categorías de sistemas de información de GFP en Colombia



Fuente: BM (2020)

Tal como afirma el BM (2020), la evolución de todos estos sistemas ha sido gradual, pues utilizan tecnologías disponibles en su momento, y se van actualizando según las capacidades técnicas y financieras de cada entidad rectora. Por esto, en la actualidad existe gran heterogeneidad en los niveles de madurez y de actualización tecnológica de los mismos, ya que unos sistemas se basan en tecnologías recientes y otros en tecnologías de hace dos décadas. Lo anterior pone en riesgo la continuidad de la operación financiera pública, los servicios tecnológicos a terceros, así como la seguridad y confidencialidad de la información financiera pública. Por ejemplo, el CHIP de CGN lleva más de 14 años de estar en producción; es un sistema que fue desarrollado con tecnología de la primera década del nuevo milenio que ya es obsoleta, y en él se han registrado más de 1.900 millones de registros desde su inepción, lo cual genera lentitud e inestabilidad.

En general, los sistemas de información financiera pública en Colombia presentan un buen nivel de cumplimiento de las funciones para los cuales fueron desarrollados. Sin embargo, tal como llama la atención el BM (2020), su enfoque es mayormente funcional por ente rector o subsistema y no por procesos transversales del gasto público, lo que genera dos principales debilidades:

(i) La fragmentación de sistemas de información, que genera la existencia de múltiples fuentes de información para un mismo hecho económico, lo cual redundando en incertidumbre y desconfianza respecto a la consistencia de las cifras, limitando y poniendo en riesgo la toma de decisiones financieras. Por ejemplo, la información del subsistema presupuestal se

encuentra en el SIIF para las entidades que conforman el PGN; en el CHIP para las entidades del nivel territorial; y en el FUT y CGR Presupuestal para los sujetos de control.

En la inversión pública, la información se encuentra en el SUIFP, en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión para el PGN; en Gesproy para los recursos del SGR; y en Sinergia para realizar seguimiento. Sobre esto, la (OCDE, 2016) afirma que en el país los sistemas de seguimiento de la inversión pública están fragmentados y reflejan dicha fragmentación en las fuentes de financiación utilizadas (PGN, SGP, SGR y recursos propios de las entidades territoriales, entre otros).

(ii) Limitada capacidad de interoperabilidad: La limitada capacidad de interoperabilidad genera duplicidad de esfuerzos operacionales por parte de usuarios finales, limita la trazabilidad y control de las transacciones financieras, lo que pone en riesgo la calidad, certeza y oportunidad de la información. Por ejemplo, la interoperación entre SIIF y SECOP se limita a tener un atributo referencia que enlaza las transacciones en ambos sistemas cuando se podría sincronizar de manera más integral el registro de compromisos presupuestarios con el proceso de contrataciones. Otro ejemplo de limitada interoperabilidad es la que existe actualmente entre el SUIFP y SIIF.

En el ámbito subnacional, cada entidad territorial posee sistemas de información débiles y con cobertura funcional parcial, que no cumplen con las mejores prácticas de gestión financiera pública ni muchas veces con las regulaciones nacionales. Lo que obliga a las EETT a modificar manualmente la información que se reporta a las entidades de orden nacional mediante el FUT, Sireci y otros reportes. Todo lo anterior redundando en baja calidad y credibilidad de la información financiera territorial; razón por la cual, la OCDE (2016) ha recomendado, entre otras cosas, realizar esfuerzos para la simplificación en la recolección de la información sobre recursos públicos, mediante un sistema unificado a nivel nacional.

Adicionalmente, la infraestructura tecnológica que soporta muchos de los sistemas de información requiere ser fortalecida en capacidad de procesamiento, almacenamiento, seguridad de la información, entre otros, con lo cual también se requerirán importantes inversiones en esta materia. De forma tal que, esta fragmentación de los sistemas de información genera sobrecostos, por los procesos de ajuste y actualización que deben llevarse de forma independiente; razón por la cual, su integración también se orienta a maximizar los recursos públicos invertidos en soluciones informáticas.

En lo referente a los sistemas de consolidación de información y control como el CHIP y el Sireci, estos presentan una buena cobertura institucional, pero tienen algunas limitantes, a saber:

Débiles metodologías de consolidación: si bien se realizan procesos de consolidación de información financiera pública, el motor de reglas de validación que implementa los controles sobre los datos debe fortalecerse. Una consolidación inadecuada conlleva a cifras erróneas que pueden distorsionar la realidad financiera y con ello desinformar la toma de decisiones.

Falta de armonización en validación y estándares de reporte: tanto la CGN como la CGR solicitan información, muchas veces similar, a las distintas entidades del sector público. Sin embargo, ambas instituciones aplican distintas reglas de validación y estándares. Lo que conlleva a informar de distinta manera un mismo hecho económico a dos entes rectores distintos, impactando negativamente en la calidad y confiabilidad de la información.

Débil interoperabilidad/integración con sistemas de información transaccional: La información enviada a CGN y CGR se realiza por medio de archivos cargados manualmente o formatos electrónicos. Lo que permite la manipulación de la información desde la fuente origen, impactando negativamente en la confiabilidad de la información.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

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.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para fortalecer la gobernanza y capacidades institucionales en materia de información para la GFP.

OE 2. 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.

4.3. Plan de acción

4.3.1. Coordinar los subsistemas de la GFP bajo una visión común, para que la política pública se refleje de manera articulada en la institucionalidad y la información financiera pública.

Línea de acción 1. Reglamentación de la estructura institucional del SIGFP

En primer lugar, en el segundo semestre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, reglamentarán la estructura institucional del SIGFP, mediante la creación de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública⁵⁴, para contar con una instancia de orientación superior, coordinación y armonización de los subsistemas que producen información para la GFP.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DGPPN, la DGCPTN, y la DGPM, así como la CGN, elaborarán e implementarán el plan operativo del SIGFP en lo relacionado con los subsistemas de: (i) Programación fiscal y presupuesto, (ii) Tesoro, (iii) Estadísticas, y (iv) Contabilidad, respectivamente. Para ello, las entidades deberán detallar a profundidad las actividades a realizar, tomando en cuenta los costos de la implementación para ajustar las competencias y procedimientos que resulten necesarios. Esto, para que las entidades del orden nacional adopten mejores prácticas vigentes, procurando que, en la construcción de las metodologías, los procedimientos y las soluciones informáticas, se atiendan los requerimientos conjuntos de los demás subsistemas, para lo cual se recurrirá a la coordinación interinstitucional que garantice que se interactúa conjuntamente hacia tal fin.

Línea de acción 2. Articulación normativa para el funcionamiento de los subsistemas del SIGFP

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DGPPN, la DGCPTN, y la DGPM, así como la CGN, determinarán y expedirán los instrumentos normativos requeridos para la reforma a competencias de los órganos rectores de: (i) Programación fiscal y presupuesto, (ii) Tesoro, (iii) Estadísticas, y (iv) Contabilidad, respectivamente. Esto con el fin de realizar los ajustes normativos necesarios para lograr el desarrollo articulado y coordinado de los órganos rectores de los subsistemas centrales del SIGFP, de manera que las decisiones en materia de información de la GFP contemplen un enfoque transversal e integral.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el DNP, la CGN y el

⁵⁴ Se prevé que esta Comisión cuente con un Comité Técnico y mediante sus reglamentos internos, pueda establecer las subcomisiones que considere necesarias, incluyendo al menos la Subcomisión de Sistemas de Información Financiera Pública y la Subcomisión de Estadísticas de Finanzas Públicas. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión contará con el Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP) como herramienta informática.

DANE, determinará y evaluará la necesidad de realizar ajustes normativos a los subsistemas de soporte para cubrir las necesidades de la GFP y procederá a su expedición. Esto con el fin de que los subsistemas de soporte se articulen de forma coordinada y ordenada con los subsistemas centrales del SIGFP.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, formulará una estrategia para el desarrollo normativo sobre el manejo de sistemas tecnológicos que soportan el flujo de información de la GFP, que responda a las características de cada subsistema y contemple la necesidad de interoperabilidad y articulación entre estos. Esto, para lograr que las decisiones respecto a los marcos conceptuales y metodológicos en los que se produce la información de GFP se generen de forma articulada, para reducir la duplicidad en los requerimientos de información sobre la GFP y para fortalecer la transparencia y credibilidad en los datos de GFP frente a la ciudadanía.

Línea de acción 3. Fortalecimiento de capacidades institucionales en los procesos y procedimientos de producción de información de GFP (Modelo de GFP)

En primer lugar, a partir del primer semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, definirá lineamientos para la adopción de un modelo de procesos y procedimientos de GFP acordes con la visión integral de la gestión y con el Modelo ajustado replicable de gestión financiera integrada en una entidad pública. Esto, con el fin de fortalecer la visión integral de la GFP en el quehacer de las entidades públicas, de manera que los arreglos institucionales al interior de estas se ajusten a esta visión.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DGPPN, la CGCPTN, y la DGPM, así como la CGN, capacitará a las unidades ejecutoras de entidades territoriales en materia de GFP, de acuerdo con las reformas que se implementen en los subsistemas de: (i) Programación fiscal y presupuesto, (ii) Tesoro, (iii) Estadísticas y (iv) Contabilidad, respectivamente, con el fin de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en materia de GFP, en la medida en que avance la reforma a sus procesos y procedimientos.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DGPPN, la DGCPN, y la DGPM, así como la CGN, capacitará a las unidades ejecutoras del nivel nacional en materia de GFP, de acuerdo con las reformas que se implementen en los subsistemas de: (i) Programación fiscal y presupuesto, (ii) Tesoro, (iii) Estadísticas, y (iv) Contabilidad,

respectivamente, con el fin de fortalecer las capacidades de las entidades del nivel nacional en materia de GFP, en la medida en que avance la reforma a sus procesos y procedimientos.

Línea de acción 4. Fortalecimiento de los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP

A partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, elaborará y adoptará un modelo de control transversal e integrado en materia de información de GFP, con el fin de fortalecer los procesos de control interno a la gestión de información de los subsistemas de GFP, de manera que se orienten al mejoramiento del manejo de la información y no se limiten a responder a los hallazgos de la CGR.

4.3.2. 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, desde la planeación hasta la evaluación coordinada entre las entidades responsables.

Línea de acción 1. Armonización de referentes internacionales en materia de información de GFP de forma coordinada

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la CGR, implementará el Catálogo de Clasificación Presupuestal de las Entidades Territoriales en los términos del artículo 2.8.1.2.5. del Decreto 1068 de 2015 y lo homologará con la clasificación económica y funcional del presupuesto en las entidades territoriales. Esto, con el fin de armonizar los procesos presupuestales de las entidades territoriales con los referentes internacionales vigentes en materia de información de GFP.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, la CGR expedirá y adoptará el CICP y lo homologará con la clasificación económica y funcional del presupuesto en todas las unidades ejecutoras del PGSP. Esto, con el fin de armonizar los procesos presupuestales de todas las unidades ejecutoras del PGSP con los referentes internacionales vigentes en materia de información de GFP.

En tercer lugar, para el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público armonizará la elaboración de estadísticas fiscales con el marco analítico del MEFP

2014, a fin de ajustar el seguimiento fiscal con base en los referentes internacionales vigentes.

En cuarto lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, la CGN, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DANE, armonizará los NMNC expedidos por la CGN, con elementos direccionales que faciliten la interoperabilidad con los demás Subsistemas del SIGFP, así como con los requerimientos del MEFP 2014 y del SCN 2008, con el objeto de lograr que los desarrollos y actualizaciones en el subsistema de contabilidad estén articulados y respondan a las necesidades de los demás subsistemas del SIGFP y guarden armonía con los referentes internacionales vigentes.

En quinto lugar, a partir del primer trimestre de 2021 y hasta el segundo semestre 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará un manual en el que se definan lineamientos para la modernización del subsistema del tesoro y su armonización con referentes internacionales, para establecer un marco de referencia uniforme respecto al tratamiento de la información de caja y deuda en todas las entidades del sector público. La ejecución de esta acción tendrá en consideración las condiciones institucionales que se definan sobre la rectoría del tesoro y las restricciones normativas en términos de la autonomía de los entes descentralizados.

Línea de acción 2. Armonización de los marcos conceptuales y metodológicos entre los subsistemas de GFP

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la CGN y el DANE, definirá y armonizará los subsistemas de presupuesto y contabilidad en función del SCN, mediante la identificación e implementación de las relaciones de equivalencia por definición y convención entre estos subsistemas, para lograr consistencia en las estadísticas fiscales, así como articulación entre el presupuesto y la contabilidad, y claridad para la toma de decisiones.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, determinará las relaciones de equivalencia por definición y convención entre los diferentes subsistemas centrales del SIGFP, como base para la definición de un marco conceptual y una arquitectura funcional común para el funcionamiento y soporte tecnológico de la GFP y para facilitar la implementación del sistema en entidades de diversos tamaños, con operaciones de distintos grados de complejidad.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, elaborará los marcos conceptuales y metodológicos de los subsistemas de soporte para el SIGFP, de manera que estos subsistemas también cuenten con bases conceptuales y metodológicas articuladas para su integración con el SIGFP.

Línea de acción 3. Adoptar lineamientos funcionales comunes, reglamentar y poner en marcha el desarrollo del Sistema unificado de gestión de información financiera pública (SUGIFP) como soporte tecnológico de la GFP

En primer lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, definirá un marco conceptual y una arquitectura funcional común para el soporte tecnológico de la GFP, como base para el desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP), para definir el alcance de cada subsistema, reducir la duplicidad de funciones, incorporar un análisis estratégico, estandarizar las reglas de validación e integrar los desarrollos tecnológicos.

En segundo lugar, a partir del segundo semestre de 2020 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, actualizará los sistemas de información de acuerdo con los avances en la armonización de los subsistemas centrales del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP), con el objeto de ir adaptando las herramientas tecnológicas a los avances en la reforma a la GFP y superando las limitaciones en cuanto a la incorporación de análisis estratégico, estandarización de las reglas de validación e integración de los desarrollos tecnológicos.

En tercer lugar, a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, proyectará la reglamentación del SUGIFP como insumo para su desarrollo, de acuerdo con la estrategia que se formule para el desarrollo normativo sobre el manejo de sistemas tecnológicos que soportan el flujo de información de la Gestión Financiera Pública (GFP).

En cuarto lugar, a partir del primer semestre de 2025 y hasta el segundo semestre de 2029, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el DNP, la CGN y el DANE, desarrollará el SUGIFP de acuerdo con los parámetros conceptuales, funcionales, metodológicos y jurídicos definidos, para lograr la interoperabilidad de las herramientas informáticas del SIGFP y la visión integrada de la GFP.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución presupuestal de las acciones para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución y los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

Esta política tiene un período de implementación desde el año 2020 hasta el 2029. El seguimiento se hará de manera semestral, con un primer reporte en diciembre de 2020 y el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2029, para un total de 19 reportes semestrales en un periodo de 9 años (Tabla 4).

Tabla 4. Cronograma de Seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2020
Segundo corte	Junio de 2021
Tercer corte	Diciembre de 2021
Cuarto corte	Junio de 2022
Quinto corte	Diciembre de 2022
Sexto corte	Junio de 2023
Séptimo corte	Diciembre de 2023
Octavo corte	Junio de 2024
Noveno corte	Diciembre de 2024
Décimo corte	Junio de 2025
Undécimo corte	Diciembre de 2025
Duodécimo corte	Junio de 2026
Decimotercer corte	Diciembre de 2026
Decimocuarto corte	Junio de 2027
Decimoquinto corte	Diciembre de 2027
Decimosexto corte	Junio de 2028
Decimoséptimo corte	Diciembre de 2028
Decimoctavo corte	Junio de 2029
Informe de cierre	Diciembre de 2029

Fuente: DNP (2020)

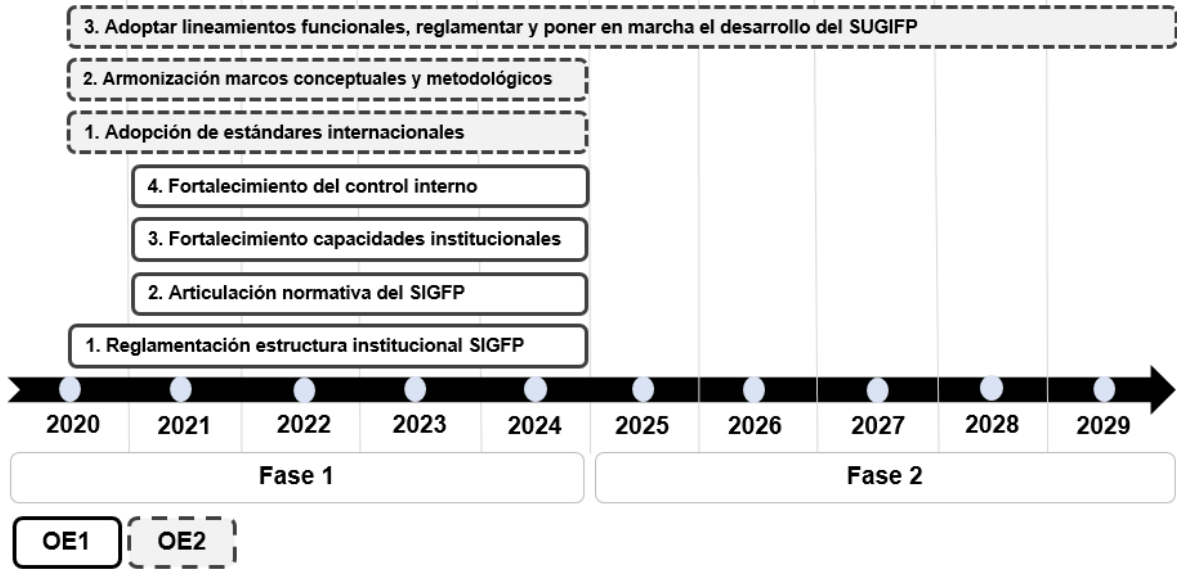
La implementación de las acciones descritas en el apartado anterior, que conforman la presente política, se realizará en dos fases. Estas fases permitirán materializar, por un lado, las condiciones previas para la implementación del SIGFP, tales como los ajustes

institucionales, metodológicos y tecnológicos menores, así como el diseño conceptual y metodológico del SUGIFP. En términos generales, la primera fase (2020-2024) está orientada a las acciones iniciales de ajuste a procesos, procedimientos y normativas vigentes para cada una de las entidades participantes de esta política y por lo tanto se soportará en la capacidad de la fuerza de trabajo existente en cada una de ellas.

Por otro lado, la segunda fase (2025-2029) se enfoca en la puesta en marcha del SUGIFP, es decir, en el desarrollo e implementación de la solución tecnológica que se determine en la primera fase de la política. El diseño y puesta en producción de esta solución tecnológica se basará en los requerimientos funcionales y tecnológicos que permitan la interoperabilidad de los sistemas existentes, así como en el desarrollo de nuevos sistemas de información. Asimismo, esta fase contemplará los pilotos requeridos para la prueba del SUGIFP y su puesta en producción de cara a los usuarios finales.

En la siguiente figura se presenta el horizonte de implementación de la política de acuerdo con las dos fases ya descritas y las líneas de acción previstas para cada objetivo específico.

Figura 5. Horizonte de implementación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP (2020)

De manera complementaria, se realizará seguimiento al proceso de desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP), de acuerdo con los parámetros conceptuales, funcionales, metodológicos y jurídicos definidos, para lograr la

interoperabilidad de las herramientas informáticas del SIGFP y la visión integrada de la GFP. Se espera que en 2029 esté desarrollado en un 100 %.

Tabla 5. Indicadores de resultado

Nombre del indicador	Línea base 2018	Unidad	Meta 2025	Meta 2026	Meta 2027	Meta 2028	Meta 2029
Porcentaje de avance en el desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP)	0	Porcentaje	10	30	50	60	100

Fuente: DNP (2020).

4.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución, en el marco de sus competencias, deberán priorizar en el MGMP del respectivo sector, los recursos necesarios para la financiación de las estrategias propuestas en este documento de política.

Las dos fases de la política descritas en el apartado anterior tienen un costo aproximado de 135.141 millones de pesos. En la Tabla 6 se presenta el costo por entidad.

Tabla 6. Financiamiento de la política
(cifras en millones de pesos)

Entidad	Fase I ^(a)					Fase II ^(b)					Total
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
CGN	68	1.583	1.590	1.600	1.609						6.450
CGR	447	586	606	579	606						2.824
DANE	95	519	551	554	558						2.278
DNP	1.616	789	822	823	825						4.876
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.937	7.158	6.974	7.016	7.079	8.855	17.710	17.710	8.855	35.420	118.713
Total	4.163	10.635	10.544	10.572	10.678	8.855	17.710	17.710	8.855	35.420	135.141

Fuente: DNP (2020).

Notas: ^(a) La primera fase será financiada con asignaciones directas de los órganos rectores y las entidades involucradas en la ejecución de política y, además, con los recursos de cooperación provenientes del Programa para el Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia financiado por SECO, que tiene prevista la asignación de USD 8 millones que serán gestionados por el BM. ^(b) Se espera que la segunda fase sea financiada con el acceso a créditos de la banca multilateral.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la política de organización y soporte de la Gestión Financiera Pública (GFP) bajo referentes internacionales planteada en el presente documento.
2. Solicitar a los órganos rectores de la GFP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Contaduría General de la Nación (CGN) y Contraloría General de la República (CGR) involucrados en este documento:
 - a. Implementar la visión sistémica de la GFP.
 - b. Realizar las acciones necesarias para priorizar los recursos suficientes con el propósito de adelantar el proyecto de reforma de que trata este documento.
 - c. Adoptar como una política de buen Gobierno la adopción de referentes internacionales vigentes en las diferentes áreas de la GFP.
 - d. Difundir en todas las entidades públicas o que manejan recursos públicos la política de que trata este documento, para que realicen los ajustes en los procedimientos internos a que haya lugar.
 - e. Hacer llamado a las entidades públicas a ampliar la disponibilidad de información incluyendo registros en devengo en tiempo real.
 - f. Solicitar a las entidades mantener canales de comunicación abiertos que permitan conocer los desafíos o posibles mejoras en los que debe avanzar el sistema, para contribuir a la austeridad mediante la mejora en los resultados a partir de mayor coordinación, economías de escala y aprovechamiento de las ventajas de la tecnología.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Expedir la normatividad que permita poner en marcha la reforma a la GFP.
 - b. Liderar la modernización del subsistema de tesoro del sector público en el país, de acuerdo con el marco normativo vigente y la autonomía de las entidades que lo conforman.
 - c. Expedir la normatividad, conceptualización y sistemas del Tesoro.

4. Solicitar a la CGN revisar el régimen de contabilidad financiera en línea con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y en armonía con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014 para Colombia.
5. Solicitar al DNP trabajar de manera coordinada en los diferentes niveles de Gobierno para la correcta implementación del SIGFP.
6. Solicitar a la CGN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público fortalecer y agilizar el proceso de armonización del catálogo presupuestal y el catálogo contable.
7. Solicitar a la CGR y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público invitar a las entidades públicas a apoyar el proceso de implementación del catálogo de cuentas presupuestal armonizado con el MEFP 2014 para los diferentes ámbitos de Gobierno
8. Solicitar al DNP, al Departamento Administrativo de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y a Central de Inversiones S.A., iniciar el ajuste a los subsistemas de soporte de la GFP en línea con referentes internacionales vigentes.
9. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DANE determinar un plan de actividades para presentar al país las estadísticas fiscales consistentes con el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto

BIBLIOGRAFÍA

- Coterrell, P., Weisman , E., & Wickens , T. (diciembre de 2016). Cobertura y sectorización del sector público. Material suplementario Manual de Estadística de Finanzas Públicas . Washington, D.C.
- Allen, R., & Radev, D. (2010). *Extrabudgetary Funds*. Washington D. C: Fiscal Affairs Department.
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (2013). *The international handbook of public financial management*. Londres: Palgrave.
- Banco Mundial. (2020). Sistemas de Información de Gestión Financiera Pública en Colombia. *Documento interno en elaboración*. Bogotá D.C.
- BID & FMI. (2015). *Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia*. (C. Pimenta, & M. Pessoa, Edits.) Washington D.C.
- Código Civil Colombiano. (26 de mayo de 1873).
- Congreso de Colombia . (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993. *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá, D.C, Colombia .
- Congreso de la República . (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994. Bogotá, D.C, Colombia .
- Congreso de la República . (05 de julio de 2011). Ley 1473 de 2011. *Por medio de la cual se establece la Regla Fiscal y otras disposiciones*. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia . (18 de febrero de 1981). Ley 23 de 1981. *Por la cual se dictan normas en materia de ética médica*. Bogotá D.C, Colombia .
- Congreso de la República de Colombia . (21 de diciembre de 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Bogotá, D.C, Colombia .
- Congreso de la República de Colombia . (09 de junio de 2015). Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un nuevo país"*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (21 de abril de 1989). Ley 38 de 1989. *Por la cual se crea el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación*. . Bogotá D.C., Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (29 de Noviembre de 1993). Ley 87 de 1993. *por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (25 de Julio de 1996). Ley 289 de 1996. *Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materi*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de Enero de 1997). Ley 358 de 1997. *Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de Diciembre de 1999). Ley 550 de 1999. *Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposicio*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (6 de Octubre de 2000). Ley 617 de 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2003). Ley 819 de 2003. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (06 de Marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. *por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022: Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C.
- Consejo de Estado sala de consulta y servicio civil. (1 de diciembre de 1998). *Radicación No. 248 del 1 de diciembre de 1998*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (8 de Septiembre de 1993). Documento CONPES 2668 de 1993. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

- Obtenido de
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2668.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (27 de Junio de 2005). Documento Conpes 3361 de 2005. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3361.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (21 de Abril de 2008). Documento Conpes 3515 de 2008. Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3515.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y social. (30 de Agosto de 2013). Conpes 3765 de 2013. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3765.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación . (1 de enero de 2007). Catálogo General de Cuentas . Bogotá, D.C, Colombia .
- Contaduría General de la Nación. (05 de Septiembre de 2007). Resolución 354 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (junio de 2013). Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Bogotá, D.C, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (diciembre de 2014). Régimen de Contabilidad Pública. Libro I- Plan General de Contabilidad Pública. *Versión 2007.15*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (08 de Septiembre de 2014). Resolución 414 de 2014. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2015). Manual de Procedimientos. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (8 de Octubre de 2015). Resolución 533 de 2015. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (30 de septiembre de 2016). Entidades contables del sector público colombiano registradas en el sistema Consolidador de hacienda e información pública CHIP. Bogotá, D.C, Colombia.

Contraloría General de la República. (07 de Mayo de 2014). Resolución Reglamentaria Organiza 0001-2014. Bogotá D.C.

Contraloría General de la República. (Junio de 2019). Informe de Auditoría del Balance General de la Nación 2018. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1560084/Informe+de+Auditor%C3%ADa+del+Balance+Naci%C3%B3n+2018.pdf/1d817970-d762-40af-a548-e6f82c101be1>

Contraloría General de la República. (junio de 2020). Informe de Auditoria del Balance General de la Nación 2019. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1853952/Informe+de+Auditor%C3%ADa+del+Balance+General+de+la+Naci%C3%B3n+2019.pdf/e37d9e21-ed3e-45c4-8e55-0ef634b36fc6>

Corte Constitucional de Colombia. (Marzo de 2015). Sentencia C-103 de 2015. Bogotá D.C.

DANE & MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2015). *Plan de convergencia - Estadísticas fiscales de Colombia*. Bogotá D.C.

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2020). *Resultados del Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión 2019*. Bogotá D.C.: DAFP. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Medición del Desempeño Institucional. Bogotá D.C.
doi:<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMTZiZDU5MTQtMjNjNi00OTczLTg0ZjktMzRkNTkyYzg3ODdkliwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOiR9>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Oferta Estadística. *Boletines sectoriales*. Obtenido de <https://www.sen.gov.co/oferta-estadistica/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE . (2013). Instrumentos para el Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional - SEN . Bogotá, D.C, Colombia .

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2011). Presentación Christian Jaramillo Subdirector DANE: Sistema estadístico nacional: instrumentos para su coordinación y regulación. Bogotá, D.C, Colombia .

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2015). Código nacional de buenas prácticas para las estadísticas oficiales. Bogotá, D.C, Colombia .

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2016). Resumen ejecutivo proyecto de inversión planificación y armonización estadística - PAE. Bogotá, D.C, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE. (2017). *Norma técnica de la calidad del proceso estadístico. Requisitos de calidad para la generación de estadísticas*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/sen/normatividad/NTC_Proceso_Estadistico.pdf
- Departamento Nacional de Planeación . (2015). Guía metodológica para la elaboración de documentos CONPES. Bogotá, D.C, Colombia .
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Formulario Único Territorial (FUT). Bogotá, D.C, Colombia: Dirección de Desarrollo Territorial.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2008). Guía metodológica para la elaboración de documentos CONPES. Bogotá, D.C, Colombia .
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad. Bogotá, D.C, Colombia.
- Derecho Procesal Administrativo. (2002). Bogotá, D.C.
- Dorotinsky, W. L. (2013). Government Financial Management Information Systems. En R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter, *The international handbook of public financial management*. Washington: Palgrave Macmillan.
- European Union Statistical Office (Eurostat). (2014). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Statistical Office (Eurostat). (2013). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2011). Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Luxemburgo.
- FMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, D.C.
- FMI. (2006). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 Material Suplementario*. Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services.
- FMI. (2011). *Colombia: Report on the government finance statistics mission*.
- FMI. (2011). *Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo*. Washington, D.C.
- FMI. (2014). *Government finance statistics manual*. Washington D.C.

- Fondo Monetario Internacional . (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* . Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional. (1986). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional. (2003). *Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos (MECAD)*. Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas 2014*. Washington, D.C.
- Garzón, A. S. (2013). *Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios*. Bogotá, D.C: Universidad Libre de Colombia .
- International Accounting Standards Board - IASB. (s.f.). Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público- NICSP 29. . Londres: International Financial Reporting Standard - IFRS.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, & Departamento Administrativo Nacional de Estadística . (2015). *Plan de Convergencia - Estadísticas Fiscales en Colombia* . Bogotá, D.C, Colombia .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Decreto 1536 de 2016. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-Equipo GEL-XM. (2013). *Lenguaje común de intercambio de información conceptos generale*. Bogotá, D.C, Colombia.
- OCDE. (2013). *Roadmap for the accession of Colombia to the OCDE convention*.
- OCDE. (2015). *OECD Assessment of the Statistical System and Key Statistics of Colombia*.
- OCDE. (2016). *Making the most of public investment in Colombia*. Paris: OECD Multi- Level Governance Studies.
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2014). *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional , Banco Mundial , & Organización para la cooperación y el Desarrollo E. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales* . Washington, D.C.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (junio de 2017). *OECD Economic Outlook. Base Inventory*. Obtenido de http://www.oecd.org/eco/outlook/database_inventory.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2015). Assessment of statistical system and key statistics of Colombia. .

Presidencia de la República . (27 de marzo de 1971). Decreto 410 de 1971. Bogotá, D.C, Colombia .

Presidencia de la República. (7 de Septiembre de 2007). Decreto 3402 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia . (30 de enero de 2004). Decreto 262 de 2004. *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y se dictan otras disposiciones* . Bogotá, D.C, Colombia .

Presidencia de la República de Colombia . (2 de noviembre de 2006). Decreto 3851 de 2006. *Por el cual se organiza un sistema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento y consulta de información básica colombiana y se dictan otras disposiciones* . Bogotá, D.C, Colombia .

Presidencia de la República de Colombia. (15 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República de Colombia. (7 de Septiembre de 2007). Decreto 3402 de 2007. *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República de Colombia. (15 de Diciembre de 2008). Decreto 4712 de 2008. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C.

Presidencia de la República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4178 de 2011. *Por el cual se reasignan funciones al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en relación con la planificación, estandarización y certificación de las estadísticas* . Bogotá, D.C, Colombia .

Presidencia de la República de Colombia. (21 de marzo de 2012). Decreto 574 de 2012. *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas y se dictan disposiciones para su funcionamiento*. Bogotá, D.C, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1068 de 2015. *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*. Bogotá D.C.

- Pulgarín Giraldo , H., & Cano , J. (2000). *Historia de la Contabilidad Pública en Colombia*. Medellín : Sistema de Revistas de la Universidad de Antioquia .
- República, C. G. (Septiembre de 2019). Informe sobre la Eficiencia y Calidad del Sistema de Control Fiscal Interno de las Entidades Públicas. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1560084/Informe+Control+Fiscal+Interno+2018-2019.pdf/192c04e0-bb6e-472d-82c7-3cb4a8f146db?version=1.0>
- SECO-PMF. (2015). *PFM-2014-4.2: Formular un proyecto que determine las acciones para estructurar el sistema de gestión financiera pública armonizado, centrado en presupuesto y contabilidad. Diagnostico de la situación actual - entregable 2* .
- Shreyer. (2015). *Evaluación de la OCDE del Sistema estadístico y las estadísticas clave de Colombia*.
- Shreyer, P. (2015). *Evaluación de la OCDE del Sistema estadístico y las estadísticas clave de Colombia*. Bogotá D.C.: OCDE.
- Torregrosa Sastre, E. (2014). *Experiencia y tendencias en presupuesto público y estructuras presupuestarias únicas: Analisis para Colombia*.
- UNECE Statistic Wiki. (04 de enero de 2013). Obtenido de <http://www1.unece.org/stat/platform/display/adso/Using+Administrative+Data+in+Statistical+Registers>
- UNIVERSITY OF EDINBURGH. (31 de 08 de 2017). *THE UNIVERSITY OF EDINBURGH*. Obtenido de <http://www.ed.ac.uk/records-management/records-management/staff-guidance/electronic-records/naming-conventions>
- USAID. (2008). *Integrated Financial Management Information Systems: A Practical Guide*.