



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA DE EFICIENCIA Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS  
Colombia

## **PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

### **INFORME FINAL**

**Bogotá, octubre de 2006**

# PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

## INFORME FINAL

### 1 INTRODUCCIÓN

La primera fase de este proyecto de consultoría marcó dos líneas de acción interdependientes para el mejoramiento de las prácticas presupuestales en Colombia. Con la primera de ellas se buscaba consolidar los avances obtenidos mediante la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) y procurar, así, mayores resultados en términos de disciplina fiscal. Para ello, se elaboraron una serie de propuestas relacionadas con la secuencia y la transparencia del proceso presupuestal. Por su parte, la segunda línea de acción apuntaba al logro de mejores resultados en lo relativo a la asignación estratégica del gasto y la eficiencia en su uso, para lo cual se diseñaron unas propuestas de ajuste en la organización del gobierno y en los trámites y sistemas de información asociados al presupuesto.

En forma paralela al desarrollo de la primera fase del proyecto, el Gobierno elaboró y expidió un decreto reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 4730 de 2005), el cual, en términos generales, apunta a los mismos objetivos que los definidos por el proyecto y, en algunos aspectos, se apoya en las recomendaciones del mismo.

Estos dos elementos, junto con el Decreto 4731 de Liquidación del Presupuesto General de la Nación vigencia 2006 (decreto por medio del cual se hizo efectiva una mayor autonomía a las entidades ejecutoras en el manejo de los gastos de personal y gastos generales), se constituyen en el marco de referencia para la segunda fase del proyecto de consultoría, cuyos resultados se presentan en el siguiente informe. El trabajo desarrollado a través de esta segunda fase se concentró en los siguientes puntos:

- **Diseño específico e implementación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).** El MGMP fue establecido por el Decreto 4730 de 2005 como un mecanismo para hacer más efectivas las restricciones fiscales que se derivan de la Ley de Responsabilidad Fiscal, sin descuidar resultados relacionados con la distribución y el uso de los recursos. Este cambio implicó la introducción de una perspectiva de mediano plazo y un esquema sectorial para el desarrollo del proceso de programación presupuestal, con los ajustes de tipo procedimental y metodológico que se derivan de ello. La consultoría elaboró una propuesta integral para implementar tales ajustes durante este año, prestando a las autoridades presupuestales toda la asesoría técnica requerida. Al final de esta fase, la consultoría preparó una serie de recomendaciones para la programación presupuestal en los siguientes años.
- **Presupuestación orientada a resultados. Modelo y mapa de ruta.** Los cambios introducidos en la programación presupuestal como consecuencia de la puesta en marcha del MGMP hacen evidente, entre otros aspectos, la necesidad de diseñar e implementar un esquema de presupuestación que articule el gasto de funcionamiento e inversión en torno a las principales metas de política del gobierno, de tal forma que se logre una mayor coordinación entre las autoridades de presupuesto y planeación y se genere un proceso de

toma de decisiones sobre el gasto que consulte información de resultados. La consultoría avanza en la elaboración del marco teórico y en la presentación de recomendaciones para la implementación de un modelo de presupuestación orientado a resultados.

- **Fortalecimiento de los procesos presupuestales a nivel de entidades, particularmente en lo relacionado con la ejecución presupuestal.** Contar con un proceso de programación presupuestal enfocado en el mediano plazo y orientado hacia el logro de resultados, por sí mismo, no es garantía para obtener un desempeño óptimo a través del gasto público. Múltiples factores inciden sobre dicho desempeño, entre los cuales están las reglas que determinan la ejecución del presupuesto. La consultoría se ocupa de analizar algunas de estas reglas desde la perspectiva de las entidades ejecutoras, con el propósito de otorgar mayor autonomía y flexibilidad a las entidades en el uso de los recursos (esta propuesta se constituye en una contrapartida a la exigencia en términos de desempeño que se derivaría de una presupuestación orientada a resultados).
- **Fortalecimiento de los trámites y procedimientos internos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN –MHCP) y de los sistemas de información presupuestal.** En línea con los puntos anteriores, la consultoría desarrolló una serie de iniciativas para liberar de carga operativa innecesaria a la DGPPN –MHCP e, incrementar, de esta forma, su capacidad para asumir el liderazgo de los cambios estratégicos que se proponen para el sistema presupuestal de la Nación.
- **Revisión del proceso y las metodologías para la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión.** La revisión y ajuste del sistema presupuestal de la Nación debe incluir, también, una revisión de los procesos existentes para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión. Por lo tanto, la consultoría adelantó un diagnóstico de dichos procesos y de las metodologías que tienen asociadas, a partir del cual definió una serie de recomendaciones que apuntan al mejoramiento del proceso de toma de decisiones relativas a la inversión.

El presente informe de consultoría consta de cinco capítulos adicionales a esta introducción, donde cada capítulo se ocupa de uno de los puntos mencionados arriba.

## **2 DISEÑO ESPECÍFICO E IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO PARA COLOMBIA<sup>1</sup>**

### **2.1 Introducción**

En un periodo de tiempo bastante corto, el Gobierno Nacional puso en marcha el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) como parte integral del proceso anual de programación presupuestal de la Nación. La velocidad con la que se introdujo este cambio ha demostrado,

---

<sup>1</sup> Para el desarrollo de este componente del proyecto se contó con el apoyo de una consultoría del Proyecto MAFP II –Modernización de la Administración Financiera del Sector Público. En 2005, esta consultoría elaboró el marco conceptual, el diseño general y el cronograma inicial para la programación del MGMP 2007-2010; en el 2006, apoyó el diseño de herramientas metodológicas, la realización de talleres de capacitación y la evaluación del proceso desarrollado en el presente año.

por un lado, la alta capacidad y voluntad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para liderar reformas institucionales de este tipo y, por el otro, el interés y la cooperación obtenidos de parte de los diferentes sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

A través de este cambio, el Gobierno pretende garantizar el cumplimiento de metas fiscales que superan el horizonte anual (metas derivadas de la Ley de Responsabilidad Fiscal) y, al mismo tiempo, obtener mejores resultados en términos de asignación de recursos y eficiencia en el uso de los mismos. Sin embargo, las experiencias internacionales con este tipo de reformas muestran un riesgo básico durante su implementación, y es el de emplear estos procesos de programación de gasto como mecanismos para identificar nuevas alternativas de política y asegurar su financiación con presupuestos futuros, de tal forma que las proyecciones de mediano plazo terminan reflejando, no una repriorización de gasto sujeta a restricciones fiscales vigentes, sino más bien una lista de necesidades construida a partir de intereses dispersos<sup>2</sup>. El riesgo, entonces, consistiría en transformar el MGMP en un proceso que potencie el crecimiento del gasto público antes que controlarlo.

Por lo anterior, es necesario evaluar si los cambios que se han introducido en las reglas presupuestales de la Nación como consecuencia de la implementación del MGMP están generando los incentivos adecuados y, si no, resulta prioritario hacer los ajustes que se consideren pertinentes. Este capítulo recoge dicha evaluación y ofrece una propuesta de ajuste a algunas de las reglas presupuestales existentes.

En la segunda parte del capítulo se ofrece una descripción del proceso de formulación del MGMP 2007-2010; en la tercera parte, se hace una evaluación de las nuevas reglas asociadas al proceso de programación presupuestal en términos de su posible efecto sobre la disciplina fiscal, la asignación estratégica del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos; y, en la cuarta y última parte, se presenta la propuesta de ajuste al proceso de programación presupuestal de la Nación, teniendo en cuenta aquellos años que coincidan con la preparación del Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe resaltar que, como anexos al informe final entregado por este componente del proyecto de consultoría, se incluyó lo siguiente:

- Diseño operacional MGMP 2007-2010. Como parte del diseño, se puede mencionar la Resolución 843 de 2006 emitida por el MHCP, que establece el manual de funcionamiento de los Comités Sectoriales, así como la Circular 018 de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN-MHCP), que estableció los criterios y procedimientos generales para la elaboración y aprobación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2007-2010. Igualmente, esta carpeta comprende el flujograma, cronograma y protocolos seguidos durante la formulación del MGMP 2007-2010.

---

<sup>2</sup> Allen, R. y D. Tommasi (eds.), “Managing public expenditure. A reference book for transition countries”, OECD, 2001, p. 175.

- MGMP 2007-2010 aprobado. Contiene el Anexo de MGMP que hizo parte del Mensaje Presidencial del Proyecto de Presupuesto General de la Nación presentado ante el Congreso de la República. Así mismo, se incluyen otros documentos oficiales del MGMP.
- Evaluación MGMP 2007-2010 y Rediseño MGMP 2008-2011 como una fase estratégica del proceso presupuestal de la Nación, teniendo en cuenta aquellos años que coincidan con la preparación del Plan Nacional de Desarrollo. En esta carpeta se pueden consultar las entrevistas y los documentos de análisis y evaluación elaborados, así como una propuesta metodológica que integra los procedimientos, protocolos con flujos de información y responsables, entre otros. Así mismo, contiene un desarrollo metodológico para las proyecciones del MGMP y anexos, con indicaciones y ejemplos específicos de indicadores y criterios de proyección, para los sectores de Acción Social, Agropecuario, Ambiente y Vivienda, Comunicaciones, Educación, Interior y Justicia, Protección Social, Minas y Energía, y Transporte.
- Aplicativo Excel para dar continuidad al MGMP. Adicional a las cifras correspondientes al MGMP 2007-2010<sup>3</sup>, el aplicativo incluye los formatos y un diseño en Excel para la actualización automática del MGMP en el 2008-2011 y siguientes.
- Documentación del MGMP 2007-2010, que recopila la totalidad de la información generada durante el proceso. Tal es el caso de los oficios de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN-MHCP) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP-DNP) comunicando la conformación sectorial y el techo aprobado, así como las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo remitidas por los sectores, las ayudas de memoria de las reuniones técnicas realizadas y las actas de los Comités Sectoriales.
- Informes sobre el MGMP 2007-2010, que contiene los documentos elaborados en el marco de la consultoría y demás documentos elaborados sobre el tema.

## **2.2 Proceso de formulación del MGMP 2007-2010**

El desarrollo del MGMP implicó la creación de una fase estratégica al inicio del proceso de programación presupuestal, por medio de la cual se desarrollaron los tres elementos básicos que componen el MGMP<sup>4</sup>: (i) una restricción inicial de recursos consistente con la estabilidad macro, las posibilidades de financiamiento interno y externo y las prioridades generales del gobierno; (ii) una estimación elaborada por los diferentes sectores del gobierno del gasto de mediano plazo asociado con las políticas existentes y con las propuestas de cambios de política que se pretenda implementar; y, (iii) un proceso de toma de decisiones a través del cual se concilian las restricciones iniciales con las proyecciones de gasto sectorial.

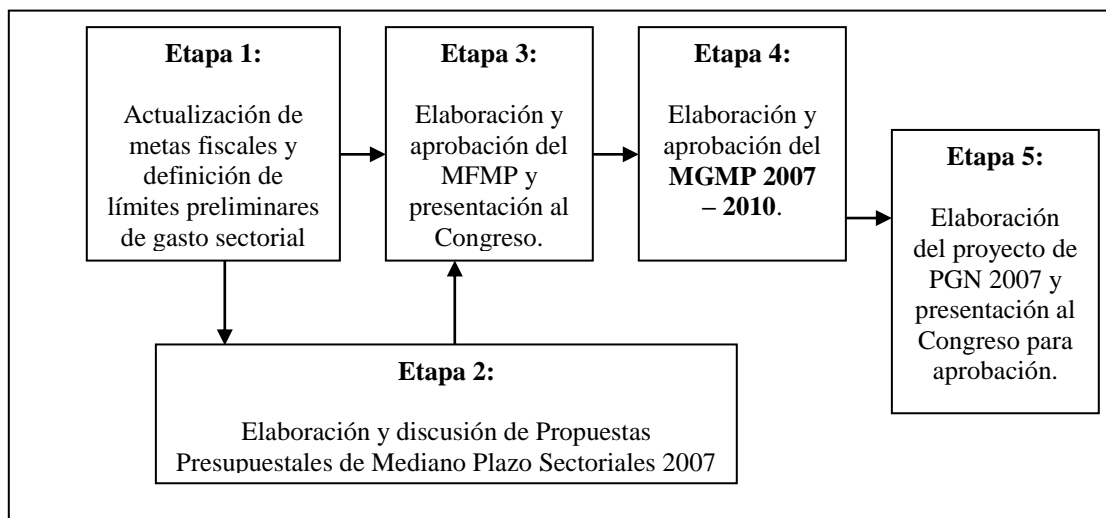
---

<sup>3</sup> La información del MGMP 2007-2010 responde a lo aprobado en el Consejo de Ministros y las cifras del 2007 concuerdan exactamente con las presentadas a consideración del Congreso, en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2007.

<sup>4</sup> Véase el capítulo sobre MGMP incluido en el Mensaje Presidencial que acompaña al proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007. Igualmente, puede remitirse al Anexo 1 de la Circular 018 del 27 de abril de 2006 emitida por la DGPPN –MHCP (Fundamento conceptual y normativo del Marco de Gasto de Mediano Plazo).

En el Gráfico 1 se presenta un esquema del proceso; aparecen cinco diferentes etapas, donde las cuatro primeras hacen parte de la fase estratégica mencionada en el párrafo anterior. A continuación del cuadro, se ofrece una explicación de cada una de las etapas del proceso.

**Gráfico 1**  
**Esquema del proceso de programación presupuestal 2007 bajo el MGMP<sup>5</sup>**



### ***Etapa 1***

- Esta etapa se inició con la actualización del escenario macroeconómico y fiscal de mediano plazo del Gobierno. Con base en tal escenario y en la normatividad y prioridades de política vigentes, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP definieron unos techos preliminares de gasto para cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación<sup>6</sup>, cubriendo el periodo 2007-2010. Estos techos se constituirían en la restricción inicial para el desarrollo de Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo sectoriales (PMP), y fueron definidos de tal forma que reflejaran, exclusivamente, el gasto asociado a las políticas vigentes del Gobierno<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> No se incluye la preparación y envío al Congreso de los anteproyectos de presupuesto, acciones que fueron adelantadas en forma previa a la primera etapa del proceso que se sintetiza en el esquema. En la propuesta que se presenta más adelante, los anteproyectos aparecen plenamente articulados al proceso.

<sup>6</sup> En desarrollo del MGMP, la DGPPN –MHCP y la DIFP –DNP establecieron una clasificación sectorial del Presupuesto General de la Nación, de tal manera que se pudiera adelantar una programación del gasto más estratégica. En total, se definieron 22 sectores, 6 de los cuales fueron divididos en subsectores debido a características particulares de algunas de las entidades que los conforman.

<sup>7</sup> Entre los criterios generales empleados para la preparación de los techos están los siguientes: (i) la estimación de los gastos de personal se realizó sobre la base de la nómina certificada a febrero 28 de 2006 y tuvo en cuenta la Ley 617 de 2000; (ii) las proyecciones de los servicios personales indirectos recogieron los compromisos que se tienen con la Presidencia de la República y con el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP; (iii) la estimación de los gastos generales se basó en lo que se prevé ejecutar al cierre de la presente vigencia (2006) -una vez excluidos aquellos gastos no recurrentes- y lo establecido en el Artículo 1 del Acto Legislativo 01 del 30 de julio de 2001, asumiendo que dicho artículo regirá también para los años 2009 y 2010; y, (iv) en el caso de la inversión, los techos preliminares se calcularon a partir de la información de proyectos registrados en el BPIN, teniendo en cuenta el ciclo de vida de los proyectos.

Adicional a los criterios generales de proyección, en la definición de los techos se consultó la normatividad propia de cada sector, las destinaciones presupuestales específicas vigentes y las vigencias futuras autorizadas a la fecha.

- A través de una serie de comunicados emitidos en forma conjunta por ambas Direcciones a finales del mes de abril, las entidades líderes de cada sector y subsector recibieron sus techos preliminares de gasto correspondientes y una breve explicación sobre el papel que desempeñarían durante este proceso en su condición de líderes. Como anexos a los comunicados, se incluyó una distribución indicativa de los techos entre las entidades del sector o subsector respectivo.
- En forma paralela al envío de dicho comunicado, la DGPPN-MHCP remitió una circular sobre MGMP a todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. A través de la circular, se buscaba (i) dar a conocer el MGMP como parte integral de un nuevo proceso de programación presupuestal para la Nación; (ii) definir las reglas de tipo procedimental que estarían asociadas al MGMP; (iii) hacer explícitos el escenario macroeconómico y las metas fiscales de mediano plazo que delimitarían este nuevo proceso; (iv) explicar el fundamento conceptual y normativo del MGMP; y, (v) hacer entrega de los instructivos y formatos necesarios para adelantar el proceso.

## *Etapa 2*

- A partir de la información generada en la etapa anterior, cada sector y subsector elaboró su PMP 2007-2010<sup>8</sup>, la cual, en principio, debía ser el resultado de un ejercicio de planeación estratégica. De acuerdo con las instrucciones definidas por la DGPPN-MHCP, las PMP debían incluir lo siguiente:
  - Descripción de las principales políticas sectoriales (o subsectoriales) y de los resultados alcanzados durante los últimos cuatro años, incluyendo un análisis sobre la tendencia del gasto del sector (o subsector) en dicho periodo.
  - Resultados esperados y proyecciones de gasto e ingresos sectoriales (o subsectoriales) manteniendo las políticas vigentes (periodo 2007-2010).
  - Descripción de propuestas de cambios de política (si las hay) y análisis de las consecuencias de dichos cambios (periodo 2007-2010).
  - Resultados esperados y proyecciones de gasto e ingresos sectoriales (subsectoriales) asociados a las propuestas de cambios de política (periodo 2007-2010)<sup>9</sup>.
- En la elaboración de sus proyecciones, los sectores realizaron un ejercicio de conciliación entre los techos comunicados y los planes estratégicos adelantados previamente por el Gobierno Nacional o por los mismos sectores. Entre los referentes generales de política que orientaron el ejercicio de programación sectorial cabe resaltar los siguientes:
  - *Visión Colombia II Centenario: 2019*, que sirvió de base para las proyecciones de los sectores de Comunicaciones y Transporte.
  - El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que determinó líneas prioritarias de acción en los sectores Agropecuario e Industria, Comercio y Turismo.
  - Las grandes metas de cobertura del Gobierno Nacional, tales como: “educación básica para todos”; cobertura plena en el régimen subsidiado en salud para los niveles 1 y 2 y

<sup>8</sup> Los sectores que fueron divididos en subsectores no tenían que preparar una PMP sectorial; en estos casos, cada sector elaboraba su propia PMP.

<sup>9</sup> No todos los sectores ni subsectores siguieron estas instrucciones. Al respecto, véase el tercer informe de consultoría, presentado en junio de 2006.

cobertura parcial en el nivel 3; atención a un millón y medio de familias a través del programa Familias en Acción; y \$350.000 millones anuales a subsidios para Vivienda de Interés Social, entre otras.

- Planes estratégicos de sectores como Defensa y Seguridad, Hacienda, Minas y Energía e Interior y Justicia.
  
- Para la preparación de las PMP, se contó con grupos de apoyo técnico en los que tenían cabida, además de funcionarios de las oficinas de finanzas y planeación del sector o subsector respectivo, funcionarios de la DGPPN-MHCP y de las Direcciones Técnicas, de Evaluación de Políticas Públicas y de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP<sup>10</sup>. En cada sector y subsector, el grupo de apoyo correspondiente se reunió, en promedio, en dos ocasiones, de tal forma que se pudieron discutir posibles diferencias entre los techos de gasto comunicados y las proyecciones elaboradas por los sectores y subsectores. Fuera de estas reuniones, los funcionarios de la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP prestaron todo el apoyo y asesoría necesarios para el desarrollo del proceso.
  
- El ejercicio técnico adelantado en torno a las PMP debía pasar, luego, a ser avalado por el nivel directivo de los sectores y subsectores respectivos, teniendo la última palabra el ministro o jefe de entidad que actuara como líder<sup>11</sup>. Todo este trabajo de elaboración y aprobación de las PMP al interior de los sectores y subsectores fue desarrollado durante el mes de mayo y, en varios casos, se extendió durante buena parte de junio, mientras llegaba el momento de discutir las PMP en los Comités Sectoriales correspondientes<sup>12</sup>.
  
- En términos generales, la asistencia a los Comités se dio tal y como estaba reglamentado en el Decreto 4730 de 2005 (norma que les dio origen) y en la Resolución 843 de abril de 2006 emitida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (norma que estableció su funcionamiento), de tal modo que hicieron presencia en estos foros el líder (encargado de presentar la PMP) y el resto del nivel directivo del sector o subsector correspondiente<sup>13</sup>, así como las Directoras de la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP y algunos funcionarios de nivel técnico que prestaron su apoyo en las discusiones<sup>14</sup>.
  
- En cada Comité, se revisó la PMP respectiva y se aprobaron aquellos incrementos con respecto a los techos preliminares de gasto que, primero, obedecieran a iniciativas que

---

<sup>10</sup> Estos grupos fueron creados a través del Artículo 6 de la Resolución 843 de abril de 2006 emitida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

<sup>11</sup> En sólo algunos casos (sectores Educación y Agropecuario, por ejemplo), el líder de sector o subsector no aprobó la PMP que había sido desarrollada por su equipo técnico en coordinación con el MHCP y el DNP. Con respecto a la relación que haya habido entre el líder y el resto del nivel directivo de cada sector y subsector, no se cuenta aún con información suficiente para confirmar si ésta se dio como se esperaba.

<sup>12</sup> En forma previa a la celebración de los Comités, cada PMP debía ser enviada a la Subdirección de la DGPPN – MHCP que actuara como Secretaría Técnica del Comité correspondiente para que, así, ésta pudiera elaborar un resumen ejecutivo a ser distribuido entre los miembros del Comité. Debido a retrasos en el envío de las PMP, las Subdirecciones de la DGPPN –MHCP tuvieron, en promedio, menos de un día hábil para preparar dichos resúmenes.

<sup>13</sup> En unos casos contados (Sector Defensa, por ejemplo), el líder de sector o subsector delegó su participación en el Comité en otro funcionario de alto nivel.

<sup>14</sup> La Directora de la DGPPN –MHCP, como Presidente de los Comités, abría cada una de las sesiones señalando lo siguiente: principales ventajas del MGMP; conformación del sector o subsector respectivo; techos de gasto comunicados al sector (o subsector) y criterios generales empleados para la elaboración de los techos.



fueran coherentes con las políticas vigentes del Gobierno y, segundo, fueran financiados con recursos propios y no generaran impacto fiscal. El resto de iniciativas que se presentaban por encima de los techos, o se desechaban por su no viabilidad, o se acumulaban para ponerlas a competir al interior del Consejo de Ministros. En todos los casos, el Comité validó los acuerdos técnicos previos<sup>15</sup> y estableció compromisos para el sector en términos de depuración de la información existente y establecimiento de metas de resultados para ser incluidas en el próximo Plan Nacional de Desarrollo.

- Finalizado cada Comité, el Secretario Técnico respectivo tenía la responsabilidad de elaborar el acta de la sesión y presentarla para firma de la Directora de la DGPPN-MHCP. El trabajo asociado a las sesiones de los Comités y la preparación y firma de las actas correspondientes se adelantó durante el mes de junio.

### ***Etapa 3***

Con base en una revisión de las variables macroeconómicas y fiscales de mediano plazo y en información proveniente de algunos Comités Sectoriales, el MHCP preparó una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que, después de ser aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>16</sup>, fue presentada al Congreso por el Gobierno Nacional en la segunda semana de junio.

### ***Etapa 4***

- A partir de las conclusiones de los Comités Sectoriales y de las restricciones globales incluidas en la actualización del MFMP, la DGPPN-MHCP, en coordinación con la DIFP-DNP, elaboró una propuesta de MGMP 2007-2010 para aprobación del Consejo de Ministros.
- La propuesta fue llevada en dos ocasiones ante dicha instancia (última semana de junio y segunda de julio), en donde se tomaron importantes decisiones en cuanto a la priorización del gasto adicional propuesto por los diferentes sectores y subsectores del Gobierno.
- Con base en las conclusiones del Consejo de Ministros, la DGPPN-MHCP, en coordinación con la DIFP-DNP, elaboró el documento de MGMP 2007-2010 para su inclusión en el Mensaje Presidencial que acompaña al proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007.

### ***Etapa 5***

Teniendo como último referente el documento de MGMP 2007-2010, la DGPPN-MHCP, en coordinación con la DIFP-DNP, preparó el proyecto de Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2007, de tal forma que éste coincidiera con los techos de gasto definidos en el MGMP para dicho año (los techos establecidos para los años siguientes son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes). Bajo

---

<sup>15</sup> Acuerdos alcanzados en las reuniones técnicas que precedieron los Comités Sectoriales.

<sup>16</sup> De acuerdo con la Ley 819 de 2003, el CONPES sólo debe aprobar las metas de balance primario incluidas en el MFMP, previo concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS).

estas condiciones, el proyecto de Presupuesto General de la Nación se presentó para aprobación del Congreso de la República dentro de los primeros 10 días de la legislatura<sup>17</sup>.

### **2.3 Evaluación del ejercicio de MGMP 2007-2010**

En esta parte, se presenta una evaluación de los incentivos que pueden estar generando las reglas presupuestales introducidas con la puesta en marcha del MGMP; en particular, se pretende verificar que dichos incentivos permitan avanzar hacia mejores resultados en términos de disciplina fiscal, asignación estratégica del gasto y eficiencia en el uso de los recursos, comprobando, igualmente, que se esté generando mayor transparencia al interior del proceso de programación presupuestal<sup>18</sup>. Para ello, se revisarán los ajustes hechos sobre aquellas reglas que determinan: i) la distribución de responsabilidades entre los agentes que participan en dicho proceso y la relación que se establece entre éstos; ii) la secuencia del proceso; iii) los mecanismos de control existentes; y iv) el tipo de información que se genera y el uso que se hace de dicha información.

#### **2.3.1 En lo relativo a la disciplina fiscal**

A través del MGMP se busca establecer una secuencia en el proceso de toma de decisiones presupuestales según el cual, primero, se establezca una restricción agregada de gasto y se defina su asignación estratégica en un horizonte de mediano plazo y, posteriormente, se resuelva el problema de la distribución detallada del presupuesto anual bajo los límites señalados previamente. Con ello, se espera que el centro del gobierno pueda ejercer un mayor control sobre el crecimiento del gasto.

Este año, la Nación hizo un avance importante en este sentido, al definir al inicio del proceso de programación presupuestal 2007 (mes de abril) unos techos de gasto para cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación, cubriendo el periodo 2007-2010. El esfuerzo adelantado en esta dirección se constituye en el primer intento por establecer en Colombia un esquema de presupuestación en el que se parta, no de un listado de necesidades sectoriales, sino más bien de una restricción presupuestal fuerte que discipline todo el proceso de programación.

Este trabajo debe mantenerse en próximas vigencias, aunque parece necesario ajustar algunos aspectos que han afectado el ejercicio desarrollado durante este año:

---

<sup>17</sup> Cabe resaltar que la preparación del proyecto de Presupuesto General de la Nación involucra dos ejercicios previos: la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada entidad (mes de marzo) y del Plan Operativo Anual de Inversiones (meses de junio y julio).

<sup>18</sup> Una explicación sobre los beneficios que se generarían con un MGMP se puede encontrar en el Anexo No. 1 (Fundamento Conceptual y Normativo del Marco de Gasto de Mediano Plazo) de la Circular Externa No. 018 (Circular externa de Marco de Gasto de Mediano Plazo 2007 – 2010) emitida por el MHCP en abril de 2006. Para una información más completa, consulte la página [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), ícono Marco de Gasto de Mediano Plazo 2007 – 2010, sección Documentos MGMP.

- Los techos de gasto fueron comunicados como “techos preliminares”, otorgándose a los sectores la posibilidad para que, a través de sus PMP, presentaran nuevas iniciativas de gasto sin ninguna restricción en términos de recursos<sup>19</sup>.

Tal situación generó una presión difícil de manejar por parte de las autoridades de presupuesto: en promedio, el gasto proyectado en las propuestas sectoriales para el periodo 2007-2010 se ubicó un 10% por encima de los techos comunicados<sup>20</sup>, de tal forma que, finalizado el proceso de negociación al interior del ejecutivo, los techos de gasto finalmente aprobados superaron en un 7% el valor correspondiente a los techos preliminares (si se descuenta el gasto asociado a la devolución del IVA y al subsidio a los combustibles, el incremento es del 4%)<sup>21</sup>.

- Aunque la comunicación de los techos de gasto antecedió la preparación del proyecto del presupuesto anual de la Nación, no fue así con respecto al anteproyecto de presupuesto. En efecto, durante el mes de marzo, los diferentes sectores<sup>22</sup> proyectaron sus demandas de gasto para 2007 y las consignaron en sus anteproyectos, sin haber estado sometidas a una evaluación del efecto que dichas demandas podrían generar en el mediano plazo. Los anteproyectos fueron recibidos por la DGPPN-MHCP a finales de marzo y, posteriormente (primera semana de abril), fueron enviados al Congreso de la República. Mientras tanto, los techos sólo fueron comunicados hasta finales de abril, de modo que la programación estratégica de gasto de mediano plazo se adelantó en forma paralela (e, incluso, con posterioridad) a la preparación del detalle del presupuesto anual.

No obstante lo anterior, hay que recordar el poco tiempo con el que contaba el Gobierno para introducir los cambios asociados al MGMP, así como las restricciones legales vigentes que determinan una discusión muy temprana del presupuesto anual<sup>23</sup>.

- Los elementos señalados en el punto anterior obstaculizaron la introducción de un enfoque de mediano plazo en el proceso de programación presupuestal, de tal forma que los agentes involucrados en la elaboración de las proyecciones y en la toma de decisiones de gasto se concentraron en la vigencia 2007 y, de cierto modo, descuidaron el efecto futuro de lo proyectado para dicha vigencia. Debido a esto (y no a una política de reducción del gasto público), se genera una caída considerable en el gasto proyectado para el periodo 2008- 2010 con respecto a lo programado para 2007.

En efecto, el Gráfico 2 muestra cómo después de 2007 se corta el comportamiento creciente que se viene observando en los gastos de funcionamiento e inversión desde 2003,

---

<sup>19</sup> Como única restricción, se estableció la obligación de justificar la necesidad de tales iniciativas y señalar los parámetros y supuestos empleados en los cálculos (Circular 018 del 27 de abril de 2006 de la DGPPN –MHCP).

<sup>20</sup> Este porcentaje sería mucho más alto si las autoridades presupuestales hubieran aceptado una propuesta inicial del sector Defensa y Seguridad, la cual incluía un fuerte incremento en el gasto que sería financiado con un nuevo impuesto al patrimonio.

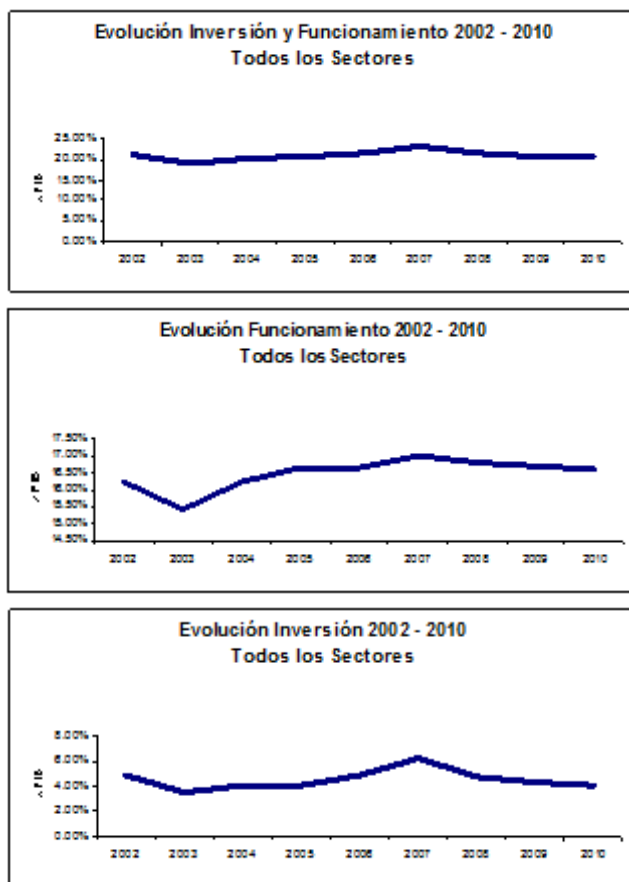
<sup>21</sup> En inversión, el gasto proyectado en las propuestas sectoriales fue un 38.4% mayor a los techos comunicados y los techos finales (descontando el subsidio a la gasolina) fueron superiores al techo comunicado en un 19.4%.

<sup>22</sup> Aunque se habla de sectores, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación elaboran sus anteproyectos de presupuestos sin tener en cuenta criterios sectoriales.

<sup>23</sup> Las fechas relacionadas con los anteproyectos de presupuesto están determinadas a nivel de Decreto y Estatuto Orgánico.

pasando de representar el 23,2% del PIB en 2007 al 20,7% en 2010. Esta disminución se presenta tanto en el componente de funcionamiento como en el de inversión, aunque es más pronunciada en este último.

**Gráfico 2**  
**Evolución inversión y funcionamiento 2002-2010**  
**% PIB**



Fuente: DGPPN-MHCP

- Si bien los techos preliminares de gasto sectorial eran coherentes con las restricciones globales definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente, cabe mencionar que se identificaron algunos errores en el trabajo de consolidación de los techos y en los cálculos empleados para la definición de los mismos. El equipo consultor considera que estos errores se originaron en el procedimiento manual seguido para la determinación de los techos y en ciertas fallas de coordinación entre el MHCP y el DNP.
- En principio, los techos preliminares de gasto fueron definidos con base en las prioridades de política vigentes; sin embargo, al momento de elaborar y presentar a discusión sus PMP, varios sectores adoptaron un comportamiento estratégico e incluyeron gasto no prioritario al interior de sus techos, dejando desfinanciadas algunas de sus prioridades de política con el propósito de obtener recursos adicionales. Tal comportamiento fue posible en la medida en que (i) los sectores tenían la posibilidad de presentar iniciativas de gasto por encima de

los techos comunicados, sin restricción presupuestal de ningún tipo (existía una expectativa de mayores recursos a los comunicados); (ii) la definición de los techos por parte de las autoridades presupuestales no estuvo precedida por un trabajo de discusión con los sectores de gasto, de modo que no se obtuvo una retroalimentación sectorial previa con respecto a los criterios técnicos y políticos a ser empleados en las proyecciones (el poco tiempo disponible este año para el desarrollo del ejercicio tuvo mucho que ver con esto)<sup>24</sup>; y, (iii) los techos fueron comunicados sin que se hiciera explícita la distribución de los recursos entre las prioridades de política y los principales programas al interior de cada sector.

Este comportamiento fue corregido, en alguna medida, a partir de las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros en lo relacionado con el MGMP 2007- 2010, pues se obligó a los Ministros a revisar sus requerimientos adicionales de gasto para 2007 y ajustarlos de acuerdo con las prioridades de gobierno.

- Otro punto a revisar en el ejercicio de este año tiene que ver con la nula injerencia del CONFIS en la aprobación de los techos preliminares de gasto, lo cual impidió que la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP obtuvieran un blindaje más fuerte frente a los diferentes sectores durante todo el proceso de programación presupuestal.
- Por último, no parece que haya habido claridad sobre el poder de decisión de los Comités Sectoriales, esto es, sobre cuáles condiciones se requieren para que tales instancias puedan aprobar cambios en las proyecciones de gasto.

### **2.3.2 En lo relativo a la asignación estratégica del gasto**

El reto en términos de asignación estratégica del gasto consiste en conciliar las prioridades de política con lo que cabe dentro de la restricción de recursos existente (articulación entre la planeación y la presupuestación). Para ello, el Gobierno Nacional diseñó y llevó a cabo un proceso de programación presupuestal más abierto y colegiado, en el que cada sector, sujeto a un techo preliminar de gasto de mediano plazo, preparó una propuesta de distribución de recursos que, después de ser discutida y evaluada con el MHCP y el DNP, fue sometida a aprobación del Consejo de Ministros junto con las propuestas de los demás sectores. Con esto, se logró vincular de manera formal al alto nivel de gobierno en el proceso presupuestal, esperando romper con procedimientos no regulados de negociación que los sectores suelen adelantar con las autoridades presupuestales, el Congreso o la Presidencia de la República.

Si bien este ejercicio permitió que los sectores fueran los encargados de proponer una distribución de los techos de gasto de mediano plazo comunicados por el MHCP y el DNP, la poca fuerza de las restricciones impuestas en el proceso impidió que las propuestas sectoriales se ajustaran a la disponibilidad de recursos, de modo que (i) los sectores no hicieron mayores esfuerzos por focalizar su gasto; (ii) la discusión de las propuestas sectoriales en el Consejo de Ministros se dificultó en gran medida; y (iii) el MHCP y el DNP (y especialmente el DNP), ante las fuertes demandas de gasto, terminaron jugando un papel activo en la asignación del gasto al

---

<sup>24</sup> A esto habría que añadir que las autoridades presupuestales no contaban con una base formal de priorización para el periodo 2007 – 2010, puesto que el Plan Nacional de Desarrollo vigente (documento que recoge el ejercicio de planeación plurianual del Gobierno Nacional) sólo cubre el periodo 2002 – 2006.

interior de los sectores, proponiendo recortes y redistribuciones de último momento que permitieran ajustar el tamaño del gasto total a las metas fiscales existentes.

Lo anterior no implica que se deba volver a un proceso formal de programación presupuestal más cerrado. Todo lo contrario: involucrar más activamente a los sectores y al alto nivel del gobierno en las decisiones presupuestales ha sido un logro muy importante que debe ser mantenido en el tiempo. Lo que se requiere es identificar los problemas que hayan aparecido este año y hacer los ajustes que sean necesarios. El principal problema (la debilidad de los techos de gasto sectorial) ya fue analizado en la sección que trata sobre disciplina fiscal; en esta parte, entonces, se revisarán otros aspectos relevantes:

- Aunque las Direcciones Técnicas del DNP fueron vinculadas de manera formal al proceso de elaboración y discusión de las PMP, ciertos problemas de coordinación impidieron que, en la práctica, se diera una participación importante de dichas direcciones en este proceso, con lo cual se afectó la capacidad del nivel central del gobierno para validar las propuestas sectoriales en términos de prioridades de política.
- El problema del poco tiempo del que se dispuso este año para adelantar el proceso de MGMP impidió, en buena medida, que los techos preliminares de gasto de mediano plazo fueran comunicados sin que hubieran obtenido cierto grado de legitimidad a través de discusiones previas con los diferentes sectores. Esta situación dificultó las discusiones posteriores a la remisión de los techos, puesto que no se configuró un consenso inicial en torno a las prioridades de política vigentes.
- Las PMP elaboradas por varios sectores y subsectores no presentaron una relación clara entre las políticas de gobierno, la asignación de recursos propuesta y los resultados esperados de dicha asignación. Esto impidió, en varios casos, tener discusiones más estratégicas, alejadas del detalle sobre los rubros presupuestales.
- La mayor parte de las discusiones sostenidas entre las autoridades presupuestales y los sectores de gasto se enfocaron en el componente de inversión debido, fundamentalmente, a la supuesta “inflexibilidad” que la normatividad vigente le imprime al componente de funcionamiento. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que tal inflexibilidad es relativa en el mediano plazo, pues es posible planear cambios normativos que afecten el comportamiento de esta partida de gasto (el desarrollo de un proyecto de reforma al Sistema General de Participaciones sería un buen ejemplo de esto). Lo anterior sería aplicable, también, para el componente del servicio de la deuda, el cual, si bien no fue incluido en el MGMP 2007-2010, debe ser incorporado en ejercicios posteriores.
- Dada la fuerte presión de gasto que generaron las PMP, los diferentes espacios que se diseñaron para filtrar en forma secuencial la información presupuestal de mediano plazo que debía llegar al Consejo de Ministros (espacios como los grupos sectoriales de apoyo técnico, los Comités Sectoriales y el CONFIS) no pudieron adelantar esta labor en forma efectiva.

No obstante, vale la pena analizar si, de todas formas, el Consejo de Ministros no es el foro más adecuado para llevar a cabo la aprobación del MGMP. Tal vez el CONPES pueda ser una buena alternativa, en tanto conserva a los participantes más relevantes, cuenta con la experiencia necesaria para adelantar este tipo de discusiones y está obligado a consignar sus decisiones en documentos de política.

### **2.3.3 En lo relativo a la eficiencia en el uso de los recursos**

De acuerdo con la literatura existente, los incrementos en eficiencia están determinados, en buena medida, por el desarrollo de un entorno estable que facilite la programación y ejecución de los recursos por parte de las agencias de gasto, lo cual implica la existencia de una restricción explícita de mediano plazo en términos de recursos, prioridades de política y resultados esperados.

Tal es uno de los propósitos que se persigue con el desarrollo del MGMP y, en esa dirección, fueron definidas algunas de las reglas introducidas en el proceso de programación presupuestal 2007.

En efecto, a través de los techos preliminares de gasto 2007-2010 se buscaba ofrecer a los sectores un marco de acción más predecible, esperando de ellos, a cambio, el desarrollo de un ejercicio de repriorización de gasto de mediano plazo en el que se articularan los componentes de inversión y funcionamiento en torno a las prioridades de política sectorial. Así, se pretendía generar incentivos para desarrollar una gestión más orientada a resultados.

Si bien estos cambios tomaron por sorpresa a la mayoría de los sectores y, en sentido estricto, no se puede decir que éstos hayan ajustado sus ejercicios de planeación estratégica a las restricciones existentes, el proceso adelantado este año marcó una dirección clara sobre la forma en que, hacia adelante, se gestionarán los recursos de la Nación. A partir de este año, los sectores jugarán un papel mucho más activo en la programación presupuestal, y se buscará su cooperación para lograr mejores resultados del gasto.

De los problemas que se han presentado hasta ahora, los que más afectan el avance hacia un mayor nivel de eficiencia tienen que ver, primero, con la debilidad de las restricciones preliminares de gasto de mediano plazo y, segundo, con las fallas de coordinación entre las autoridades presupuestales y con el manejo y clasificación de la información de mediano plazo que se generó a través de este proceso.

Lo primero ha sido suficientemente discutido en las secciones anteriores, y sólo resta decir que la ausencia de una restricción fuerte impide generar incentivos para que los sectores hagan un mejor uso de sus recursos. Con respecto a la fallas de coordinación, cabe señalar que éstas han impedido una visión más integral del gasto y, por lo tanto, de los distintos sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, hay que resaltar que todo el trabajo que se ha adelantado durante este año se ha llevado a cabo en forma conjunta entre la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, lo cual marca un cambio positivo con respecto a la forma en que se venía trabajando en torno al proceso de programación presupuestal.

En lo referente al manejo y clasificación de la información de mediano plazo, es relevante destacar lo siguiente:

- Los procedimientos manuales empleados para la remisión y consolidación de las PMP entorpecieron el proceso de programación que debían adelantar los diferentes sectores y fueron causa de varios errores en el registro de las cifras<sup>25</sup>.
- La ausencia de una clasificación presupuestal que articule la inversión y el funcionamiento en torno a políticas, así como el poco tiempo disponible, obstaculizaron el desarrollo de ejercicios sectoriales a través de los cuales se estableciera una relación más clara entre políticas, distribución de recursos y resultados esperados.
- La regla según la cual los sectores debían presentar su estimación del gasto en inversión a nivel de programas presupuestales resultó inefectiva, en la medida en que no promovía una discusión en torno a resultados. No obstante, para las discusiones que se adelantaron al interior del Gobierno como parte del proceso de MGMP 2007-2010, se acudió a una clasificación programática alternativa elaborada por la DIFP-DNP.

## **2.4 Propuesta de ajuste al proceso de programación presupuestal**

La solución de la mayor parte de los problemas señalados en el punto anterior implica el desarrollo de una serie de ajustes al proceso de programación presupuestal adelantado durante 2006. Estos ajustes apuntan, fundamentalmente, al fortalecimiento de los techos de gasto sectorial de mediano plazo, de tal modo que éstos sirvan como restricciones presupuestales efectivas (i.e. como techos y no como pisos). Así, se pretende generar mayores incentivos para la repriorización de recursos.

A continuación, se presentan dos alternativas a seguir para el desarrollo del proceso de programación presupuestal de la Nación.

### **2.4.1 Proceso de programación presupuestal – alternativa 1**

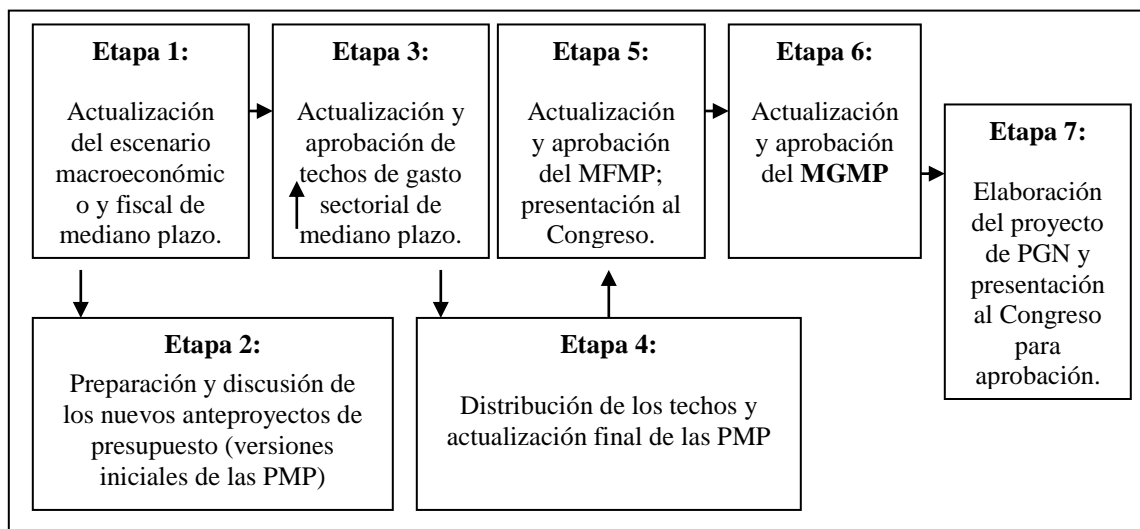
El proceso de programación que se propone se presenta en forma esquemática en el gráfico 2 y, a continuación, se ofrece una explicación exhaustiva del mismo.

---

<sup>25</sup> Actualmente, el procedimiento previsto incluye las siguientes actividades: i) Las personas autorizadas en los órganos que actúan como líder sectorial o subsectorial bajan los formatos de la página WEB y los diligencian, ii) Los Jefes de los Órganos del Presupuesto General de la Nación que actúan como líderes sectoriales (o subsectoriales, cuando ello aplique) envían la PMP de su sector (o subsector) vía correo electrónico (MGMP@minhacienda.gov.co y MGMP@dnp.gov.co) y correo certificado (en disquete y medio escrito) al Subdirector Técnico de la DGPPN –MCHP correspondiente. El equipo de MGMP revisa la consistencia de la información y la remite a la Subdirección de Análisis y Consolidación para que la cargue en la base de datos.



**Gráfico 3**  
**Esquema de programación presupuestal – propuesta**



#### 2.4.1.1 Preparación de información para la actualización de los techos de gasto sectorial de mediano plazo

- En diciembre, el MHCP, en coordinación con el DNP, actualizaría el escenario macroeconómico y fiscal, con la posibilidad de proyectar escenarios fiscales activos y pasivos (con reforma tributaria y sin reforma tributaria, por ejemplo).
- A inicios de febrero, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, con apoyo de la DEPP-DNP y las DT-DNP, enviarían una Circular de programación presupuestal a los líderes y jefes de Órganos de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación. Esta circular establecería el proceso y las instrucciones necesarias para la elaboración y presentación de los nuevos anteproyectos de presupuesto, los cuales se convertirían en una primera versión de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo Sectoriales (PMP) y, por lo tanto, en un insumo básico para la actualización del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) vigente (este último documento sería enviado también junto con la circular). Cabe señalar que la normatividad vigente no establece restricción alguna sobre el contenido de los anteproyectos de presupuesto, de modo que existe el espacio suficiente para modificar estos documentos y convertirlos en una herramienta útil dentro del proceso de programación.
- Los sectores tendrían el mes de febrero y parte del mes de marzo para preparar sus anteproyectos (de acuerdo con el Decreto 568 de 1996, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben enviar sus anteproyectos de presupuesto a la DGPPN-MHCP a más tardar el 15 de marzo de cada año).
- Para la elaboración de los anteproyectos, se permitiría que, bajo ciertas restricciones, éstos contengan la información más completa posible sobre las intenciones de gasto sectorial.

Incluirían proyecciones de gasto, ingresos propios y resultados esperados identificando lo siguiente:

- Proyección del nivel de actividad previsto en el MGMP vigente (misma utilización de insumos y misma producción de bienes y servicios), haciendo los ajustes pertinentes por cambios en los parámetros de cálculo (a excepción de parámetros demográficos y tecnológicos que influyan en el nivel de actividad).
- Proyección de cambios en el nivel de actividad en los programas vigentes por: (i) ajustes para mantener la calidad y cantidad de los bienes y servicios previstos en el MGMP vigente ante cambios de tipo demográfico no anticipados; (ii) eliminación de actividades no recurrentes que estaban previstas en el MGMP vigente pero que no se desarrollarán hacia adelante; (iii) posibles ahorros al interior del sector o subsector - ahorros por eliminación o recorte de programas o partidas de gasto no prioritarios o por incrementos en eficiencia; y (iv) nuevos productos a proveer o cambios en la cantidad, calidad u oportunidad en la entrega de productos actuales como resultado de iniciativas sectoriales viabilizadas por el DNP o de decisiones políticas o legales consignadas en vigencias futuras, en sentencias de la Corte Constitucional, en fallos de cortes internacionales y de jueces nacionales, en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, en documentos CONPES y en leyes de la república, ya sea que se tenga o no certeza sobre las fuentes de financiación a ser empleadas para cubrir los efectos de tales decisiones.
- Proyección de nuevos programas de gobierno que resulten de decisiones políticas o legales consignadas en vigencias futuras, en sentencias de la Corte Constitucional, en fallos de cortes internacionales y de jueces nacionales y en leyes de la república que hayan sido aprobadas teniendo en cuenta las fuentes de financiación para cubrir el gasto que se deriva de ellas.
- Nuevos programas de gobierno, siempre y cuando, éstos hayan sido viabilizados por el DNP<sup>26</sup>.

La información así detallada, permitiría explicar las posibles diferencias con respecto a lo proyectado en el MGMP vigente. Cabe mencionar que los recursos liberados a través de los ahorros que se identifiquen se destinarían a la financiación de los cambios propuestos por el sector o subsector correspondiente. Cualquier solicitud adicional que supere el monto total del MGMP vigente debe incluir una justificación en términos de la fuente de financiación (bien sea mediante una propuesta de ajuste en el MGMP de otros sectores o a través de nuevas fuentes de ingresos).

- Además de lo señalado hasta ahora, en los anteproyectos se establecerían los objetivos de cada programa de gobierno adelantado por el sector o subsector correspondiente. Igualmente, a través de estos documentos se ofrecería información sobre los principales resultados alcanzados en la vigencia anterior (en el último año del periodo presidencial, se presentaría un balance de los logros obtenidos en los últimos cuatro años).
- Para el control sobre los anteproyectos, se propone que la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP esperen el envío de los anteproyectos por parte de los sectores y subsectores y, con estos documentos en mano, prepararían el primer ciclo de reuniones de los grupos de

---

<sup>26</sup> Con esta propuesta se busca elevar el nivel de discusión del gasto de inversión a la viabilización de programas, dejando los proyectos como alternativas de ejecución, cuya evaluación depende de la viabilidad de los programas a los que pertenecen y de la evaluación a la que estén sometidos.

apoyo técnico a los comités sectoriales, en los cuales los sectores y subsectores explicarían los resultados de sus proyecciones al nivel técnico de las autoridades de presupuesto y planeación. Con esto, dichas autoridades contarán con más elementos de juicio para actualizar los techos de gasto de mediano plazo.

- En caso de que algún sector o subsector no envíe su anteproyecto, entonces se adoptará lo que establezca el MGMP vigente para tal sector o subsector, con los ajustes que consideren necesarios las autoridades de planeación y presupuesto.
- Serían los sectores y subsectores quienes identificarían sus demandas totales de gasto y la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP se concentrarían en el análisis del impacto presupuestal y en la identificación de posibles ahorros y de gastos no recurrentes. Este análisis lo realizarían a partir de la información que remitan los sectores y las discusiones que realicen en las reuniones de los grupos de apoyo técnico.
- La tarea de las autoridades de planeación y presupuesto en este punto consistiría en controlar que la actualización de las proyecciones de mediano plazo responda a las reglas definidas para ello, garantizando, por ejemplo, que haya una clara distinción entre los cambios por razones técnicas y los cambios por nuevas decisiones políticas y legales, o evitando que se incluyan nuevas iniciativas de gasto distintas a las autorizadas por tales reglas.
- El primer ciclo de reuniones de los grupos de apoyo técnico a los comités sectoriales se adelantaría durante la segunda mitad del mes de marzo. Como se ha visto, el propósito de este ciclo no sería, necesariamente, el de llegar a acuerdos entre los sectores y subsectores y las autoridades de presupuesto y planeación. El propósito, más bien, sería el de dotar a dichas autoridades con mayores elementos de juicio para preparar la información que suministrarían a la instancia encargada de actualizar los techos de gasto. Así mismo, en la medida en que se brindaría participación a los sectores y subsectores en este proceso, se reducirían posibles resistencias al acatamiento de los techos una vez éstos sean aprobados.
- Siguiendo lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) vigente, los anteproyectos de presupuesto de los sectores y subsectores se enviarían al Congreso de la República en la primera semana del mes de abril.

#### **2.4.1.2 Actualización de los techos de gasto sectorial de mediano plazo**

- A mediados de marzo, el MHCP, en coordinación con el DNP, adelantaría una nueva actualización del escenario macroeconómico y fiscal, con la posibilidad de proyectar escenarios fiscales activos y pasivos. Idealmente, se debería ofrecer un escenario macro conservador (mayor predictibilidad) y escenarios fiscales activos y pasivos (con reforma tributaria y sin reforma tributaria, por ejemplo). Con esta actualización, se tendría el espacio fiscal total disponible para el MGMP y, por lo tanto, para el Presupuesto General de la Nación.
- La DGPPN-MHCP descontaría de dicho espacio la actualización del nivel de actividad vigente (ajustado por cambios en los parámetros de cálculo relevantes, por la eliminación

de actividades no recurrentes que no se adelantarán hacia el futuro y por posibles ahorros al interior del sector o subsector - ahorros por eliminación o recorte de programas o partidas de gasto no prioritarios o por incrementos en eficiencia), con lo cual se obtendría el espacio fiscal disponible para analizar la posibilidad de financiar los incrementos en el nivel de actividad de los programas vigentes y los nuevos programas de gobierno.

- Con la información sobre el espacio disponible, se adelantarían los Comités Sectoriales durante los meses de abril y mayo, los cuales servirían como un espacio para que los líderes sectoriales y subsectoriales realicen una presentación formal de sus solicitudes, las cuales serían tenidas en cuenta dependiendo del espacio fiscal disponible. Al interior de los Comités se aprobarían posibles recomposiciones del gasto. (el Secretario Técnico de cada Comité sería el encargado de determinar las instrucciones para los temas específicos que se tratarían en cada Comité, así como de recibir y difundir entre los demás miembros del Comité respectivo la información disponible de los sectores).
- Finalizado cada Comité, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP prepararían el Acta respectiva de manera conjunta.
- Durante los meses de abril, mayo y parte de junio, la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM-MHCP) coordinaría la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento que se presenta ante el Congreso antes del 15 de junio previo concepto del CONFIS y aprobación del CONPES.
- Con toda la información generada hasta este punto, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP elaborarían una presentación para la actualización de los nuevos techos de gasto sectorial. En esta presentación, se mostraría el escenario macroeconómico y fiscal de referencia y se suministraría información sobre el gasto sectorial.
- La actualización de los techos de gasto sectorial, incorporaría una propuesta de distribución de los recursos disponibles para financiar los cambios en el MGMP vigente (si es que existen tales recursos). De todas maneras, en este punto, las autoridades presupuestales cuentan con información para mostrar el efecto de los posibles incrementos en el nivel de actividad que no hayan sido cubiertos por cambios en las prioridades al interior de cada sector o subsector, contrastando este efecto con el monto de recursos disponibles para su financiación (si los hay) y estableciendo cuáles de dichos incrementos obedecen a razones de estricto cumplimiento.
- A través de esta presentación también se suministraría información sobre los objetivos y principales resultados que se han alcanzado mediante los diferentes programas de gobierno.
- Esta presentación se haría ante el CONFIS para obtener su concepto de favorabilidad. En cualquier caso, la aprobación de los techos de gasto debe quedar registrada como parte de un documento oficial, pues, de lo contrario, las decisiones que se tomen durante esta etapa del proceso pierden toda su fuerza.

- Así, con la expedición de tal documento, se estaría aprobando la proyección del monto total de gasto para el Presupuesto General de la Nación y su distribución en techos sectoriales para los siguientes 3 años, identificando al interior de los techos el espacio disponible para incrementos en el nivel de actividad de ciertos sectores y subsectores (la instancia que apruebe los techos podría identificar recortes adicionales en programas o partidas de gasto no prioritarios).

#### **2.4.1.3 Actualización del MGMP**

- El documento oficial con la proyección del monto total de gasto para el Presupuesto General de la Nación y su distribución en techos sectoriales para los siguientes 3 años se enviaría mediante comunicado oficial a los líderes y jefes de Órganos de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación, informándoles los techos de gasto de su sector y dándoles a conocer una distribución indicativa del techo por Órganos y por programas de gobierno y grandes cuentas de funcionamiento<sup>27</sup>. En los casos en los que haya habido sectores beneficiados con recursos adicionales por decisión presidencial, se les informaría entonces sobre tal circunstancia y se señalarían las prioridades de política a ser atendidas con tales recursos (si es que el Presidente las hubiera señalado).
- A partir de esta información, durante la segunda quincena de junio, los sectores remitirían una actualización de sus PMP, tomando como punto de partida los anteproyectos de presupuesto elaborados entre febrero y marzo, ajustándolos a los techos reportados. En ningún caso las autoridades de planeación y presupuesto podrían aceptar PMP que superen tales techos.
- Durante las últimas dos semanas del mes de junio, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP prepararían la actualización del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) sujetas a las metas del MFMP presentado al Congreso. Las PMP, una vez consolidadas por las autoridades de planeación y presupuesto, serían la base para dicha actualización. La versión definitiva del MGMP sería elaborada por la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP durante la primera semana de julio. Para tal efecto, sería necesario modificar el Decreto 4730 de 2005, el cual establece al Consejo de Ministros como responsable de la aprobación del MGMP.

#### **2.4.1.4 Preparación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación**

La elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación estaría sujeta al documento de MGMP, y se adelantaría durante el mes de julio.

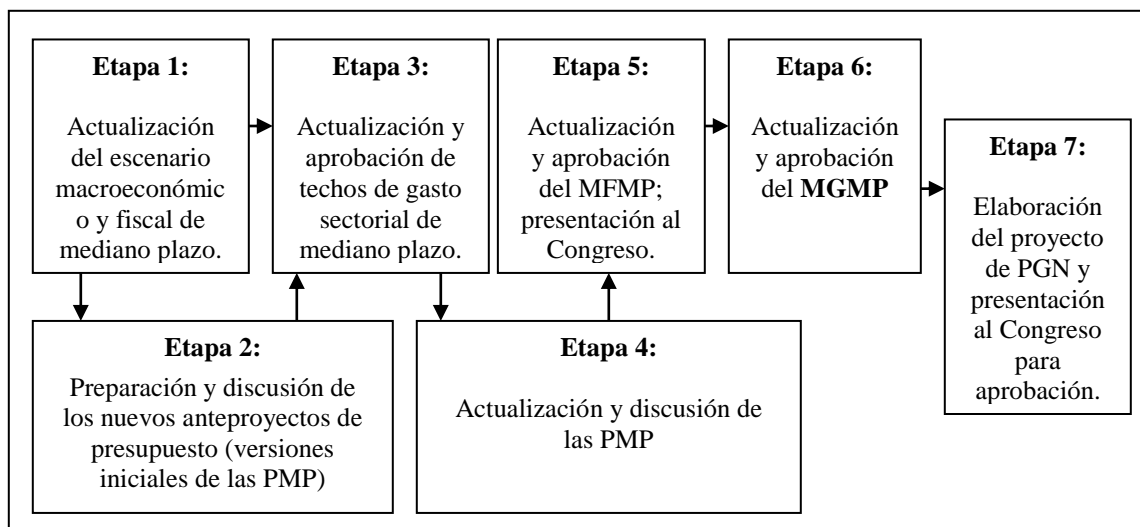
### **2.4.2 Proceso de programación presupuestal – alternativa 2**

El proceso de programación que se propone se presenta en forma esquemática en el gráfico 4 y, a continuación, se ofrece una explicación exhaustiva del mismo.

---

<sup>27</sup> Para el manejo de las cifras del MGMP consulte la propuesta de “Aplicativo MGMP” en la carpeta identificada con este nombre.

**Gráfico 4**  
**Esquema de programación presupuestal – propuesta**



#### 2.4.2.1 Preparación de información para la actualización de los techos de gasto sectorial de mediano plazo

- En diciembre, el MHCP, en coordinación con el DNP, actualizaría el escenario macroeconómico y fiscal, con la posibilidad de proyectar escenarios fiscales activos y pasivos (con reforma tributaria y sin reforma tributaria, por ejemplo).
- A inicios de febrero, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, con apoyo de la DEPP-DNP y las DT-DNP, enviarían una Circular de programación presupuestal a los líderes y jefes de Órganos de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación. Esta circular establecería el proceso y las instrucciones necesarias para la elaboración y presentación de los nuevos anteproyectos de presupuesto, los cuales se convertirían en una primera versión de las Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo Sectoriales (PMP) y, por lo tanto, en un insumo básico para la actualización del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) vigente (este último documento sería enviado también junto con la circular). Cabe señalar que la normatividad vigente no establece restricción alguna sobre el contenido de los anteproyectos de presupuesto, de modo que existe el espacio suficiente para modificar estos documentos y convertirlos en una herramienta útil dentro del proceso de programación.
- Los sectores tendrían el mes de febrero y parte del mes de marzo para preparar sus anteproyectos (de acuerdo con el Decreto 568 de 1996, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben enviar sus anteproyectos de presupuesto a la DGPPN-MHCP a más tardar el 15 de marzo de cada año).
- Para la elaboración de los anteproyectos, bajo esta alternativa se propone limitar en forma más estricta la posibilidad de incluir en los anteproyectos de presupuesto incrementos en el nivel de actividad de los sectores o subsectores. De acuerdo con lo anterior, bajo esta

alternativa los anteproyectos incluirían proyecciones de gasto, ingresos propios y resultados esperados identificando lo siguiente:

- Proyección del nivel de actividad previsto en el MGMP vigente (misma utilización de insumos y misma producción de bienes y servicios), haciendo los ajustes pertinentes por cambios en los parámetros de cálculo (a excepción de parámetros demográficos y tecnológicos que influyan en el nivel de actividad).
  - Proyección de cambios en el nivel de actividad en los programas vigentes por: (i) ajustes para mantener la calidad y cantidad de los bienes y servicios previstos en el MGMP vigente ante cambios de tipo demográfico no anticipados; (ii) eliminación de actividades no recurrentes que estaban previstas en el MGMP vigente pero que no se desarrollarán hacia adelante; (iii) posibles ahorros al interior del sector o subsector - ahorros por eliminación o recorte de programas o partidas de gasto no prioritarios o por incrementos en eficiencia; y (iv) nuevos productos a proveer o cambios en la cantidad, calidad u oportunidad en la entrega de productos actuales como resultado de decisiones políticas o legales consignadas en vigencias futuras, en sentencias de la Corte Constitucional, en fallos de cortes internacionales y de jueces nacionales y en leyes de la república que hayan sido aprobadas teniendo en cuenta las fuentes de financiación para cubrir el gasto que se deriva de ellas.
  - Proyección de nuevos programas de gobierno que resulten de decisiones políticas o legales consignadas en vigencias futuras, en sentencias de la Corte Constitucional, en fallos de cortes internacionales y de jueces nacionales y en leyes de la república que hayan sido aprobadas teniendo en cuenta las fuentes de financiación para cubrir el gasto que se deriva de ellas.
- Sólo si se han identificado los ahorros necesarios, se podrían incluir nuevos programas o incrementos en el nivel de actividad de programas vigentes derivados de decisiones establecidas en documentos CONPES, en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, en documentos sectoriales viabilizados por el DNP o en leyes de la república cuyos efectos en términos de gasto no cuenten con financiación cierta.
- Además de lo señalado hasta ahora, en los anteproyectos se establecerían los objetivos de cada programa de gobierno adelantado por el sector o subsector correspondiente. Igualmente, a través de estos documentos se ofrecería información sobre los principales resultados alcanzados en la vigencia anterior (en el último año del periodo presidencial, se presentaría un balance de los logros obtenidos en los últimos cuatro años).
- En forma paralela a la elaboración de los anteproyectos, pero independientemente del trabajo de los sectores y subsectores, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP harían sus propias actualizaciones de las proyecciones de gasto sectorial. Así, una vez reciban los anteproyectos, las autoridades de planeación y presupuesto se tomarían unos cuantos días para comparar los resultados de las proyecciones y establecer las inquietudes que se formularían en las reuniones de los grupos de apoyo técnico correspondientes (las inquietudes se enviarían a los sectores y subsectores con dos días de anticipación).

Bajo esta alternativa, se propone que sean la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP (y no los sectores y subsectores) las encargadas de identificar en sus proyecciones de gasto la presión **total** que se derivaría de decisiones que puedan tener un impacto presupuestal a partir del

periodo que se esté programando y que estén consignadas, ya sea en documentos CONPES, en el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019” o en leyes que se hayan aprobado sin haberse tenido en cuenta las fuentes de financiación para el gasto que ordenan<sup>28</sup>. Si no se tiene información suficiente para proyectar este gasto, al menos la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP deben identificar los documentos en cuestión y señalar sus propósitos de gasto. Esta información resulta importante para que, posteriormente, el Presidente de la República tome decisiones sobre distribución de posibles recursos adicionales.

Igualmente, bajo esta alternativa se propone que la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, con el apoyo de las DT-DNP, sean particularmente fuertes en la identificación de posibles ahorros y de gastos no recurrentes, pues los sectores y subsectores pueden no ser muy cooperativos en este aspecto y se necesitaría, entonces, de una cierta presión desde el nivel central para exigir tal esfuerzo.

- La tarea de las autoridades de planeación y presupuesto en este punto consistiría en controlar que la actualización de las proyecciones de mediano plazo responda a las reglas definidas para ello, garantizando, por ejemplo, que haya una clara distinción entre los cambios por razones técnicas y los cambios por nuevas decisiones políticas y legales, o evitando que se incluyan nuevas iniciativas de gasto distintas a las autorizadas por tales reglas.
- El primer ciclo de reuniones de los grupos de apoyo técnico a los comités sectoriales se adelantaría durante la segunda mitad del mes de marzo (en el segundo ciclo, como se verá más adelante, sólo se citará a los grupos que sean estrictamente necesarios). Como se ha visto, el propósito de este ciclo no sería, necesariamente, el de llegar a acuerdos entre los sectores y subsectores y las autoridades de presupuesto y planeación. El propósito, más bien, sería el de dotar a dichas autoridades con mayores elementos de juicio para preparar la información que suministrarían a la instancia encargada de aprobar los nuevos techos de gasto. Así mismo, en la medida en que se brindaría participación a los sectores y subsectores en este proceso, se reducirían posibles resistencias al acatamiento de los techos una vez éstos sean aprobados.
- Siguiendo lo establecido en el EOP vigente, los anteproyectos de presupuesto de los sectores y subsectores se enviarían al Congreso de la República en la primera semana del mes de abril.

#### **2.4.2.2 Actualización y aprobación de los techos de gasto sectorial de mediano plazo**

- A mediados de marzo, el MHCP, en coordinación con el DNP, adelantaría una nueva actualización del escenario macroeconómico y fiscal, con la posibilidad de proyectar escenarios fiscales activos y pasivos. Idealmente, se debería ofrecer un escenario macro conservador (mayor predictibilidad) y escenarios fiscales activos y pasivos (con reforma tributaria y sin reforma tributaria, por ejemplo). Con esta actualización, se tendría el

---

<sup>28</sup> Como se mencionó previamente, bajo esta alternativa los sectores y subsectores proyectarían el efecto de tales decisiones sólo si, a través de mecanismos de repriorización intrasectorial, encuentran recursos suficientes para su financiación.



espacio fiscal total disponible para el MGMP y, por lo tanto, para el Presupuesto General de la Nación.

- La DGPPN-MHCP descontaría de dicho espacio la actualización del nivel de actividad vigente (ajustado por cambios en los parámetros de cálculo relevantes, por la eliminación de actividades no recurrentes que no se adelantarán hacia el futuro y por posibles ahorros al interior del sector o subsector - ahorros por eliminación o recorte de programas o partidas de gasto no prioritarios o por incrementos en eficiencia), con lo cual se obtendría el espacio fiscal disponible para analizar la posibilidad de financiar los incrementos en el nivel de actividad de los programas vigentes y los nuevos programas de gobierno.
- Con toda la información generada hasta este punto, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP elaborarían una presentación para la aprobación de los nuevos techos de gasto sectorial. En esta presentación, se mostraría el escenario macroeconómico y fiscal de referencia y se suministraría información sobre el gasto sectorial. Para tal efecto, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, con apoyo de las DT-DNP, prepararían una actualización de los techos de gasto sectorial, pero limitándose a incorporar en esta actualización los ajustes al nivel de actividad vigente. Por separado, se mostraría el efecto de los posibles incrementos en el nivel de actividad que no hayan sido cubiertos por repriorizaciones intrasectoriales, contrastando este efecto con el monto de recursos disponibles para su financiación (si los hay) y estableciendo cuáles de dichos incrementos en el nivel de actividad obedecen a razones de estricto cumplimiento.
- A través de esta presentación también se suministraría información sobre los objetivos y principales resultados que se han alcanzado mediante los diferentes programas de gobierno.
- Esta presentación se haría primero ante el CONFIS para obtener su concepto de favorabilidad y, luego, se sometería a aprobación del CONPES o de un equipo conformado por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Director del DNP. En cualquier caso, la aprobación de los techos de gasto debe quedar registrada como parte de un documento oficial, pues, de lo contrario, las decisiones que se tomen durante esta etapa del proceso pierden toda su fuerza.
- Así, con la expedición de tal documento, el Presidente de la República estaría aprobando la proyección del monto total de gasto para el Presupuesto General de la Nación y su distribución en techos sectoriales para los siguientes 4 años, identificando al interior de los techos el espacio disponible para incrementos en el nivel de actividad de ciertos sectores y subsectores (la instancia que apruebe los techos podría identificar recortes adicionales en programas o partidas de gasto no prioritarios).
- Es deseable que la sumatoria de los techos aprobados sea inferior al espacio fiscal total disponible para el MGMP, de tal modo que se pueda establecer una contingencia para imprevistos de carácter técnico o político. Sería necesario decidir si tal contingencia se hace explícita o no.

### **2.4.2.3 Actualización de las propuestas presupuestales de mediano plazo –PMP**

- A inicios de abril, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, con apoyo de la DEPP-DNP y las DT-DNP, enviarían la Circular de actualización y presentación de las PMP a los líderes y jefes de Órganos de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación.
- En forma simultánea al envío de la Circular, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP remitirían comunicados oficiales a los líderes y jefes de Órganos de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación, informándoles los techos de gasto de su sector y dándoles a conocer una distribución indicativa del techo por Órganos y por programas de gobierno y grandes cuentas de funcionamiento. En los casos en los que haya habido sectores beneficiados con recursos adicionales por decisión presidencial, se les informaría entonces sobre tal circunstancia y se señalarían las prioridades de política a ser atendidas con tales recursos (si es que el Presidente las hubiera señalado).
- En la actualización de las PMP, los sectores tomarían como punto de partida los anteproyectos de presupuesto elaborados entre febrero y marzo, ajustándolos a los techos reportados. En ningún caso las autoridades de planeación y presupuesto podrían aceptar PMP que superen tales techos.
- Los sectores tendrían aproximadamente un mes (hasta la última semana de abril) para preparar y enviar una primera versión de sus PMP a la DGPPN-MHCP.
- Las PMP serían revisadas por las autoridades de planeación y presupuesto hasta la segunda semana del mes de mayo, evaluando la viabilidad técnica de las propuestas de cambio presentadas por los sectores y asegurando el ajuste de dichas propuestas a los techos de gasto. Sólo en caso de requerirse, se adelantaría un segundo ciclo de reuniones de los grupos de apoyo técnico para discutir aspectos puntuales de las propuestas.
- Los sectores ajustarían sus PMP de acuerdo con las instrucciones de la DGPPN-MHCP y las enviarían de nuevo para ser presentadas en los Comités Sectoriales respectivos (el Secretario Técnico de cada Comité sería el encargado de determinar las instrucciones para el ajuste de las PMP, así como de recibir y difundir entre los demás miembros del Comité respectivo las PMP debidamente ajustadas).
- Los Comités Sectoriales se adelantaría durante las primeras tres semanas de junio, y servirían como un espacio para que los líderes sectoriales y subsectoriales se apropien del tema presupuestal y, en esa medida, se consolide al interior del ejecutivo una posición unificada para ser defendida ante el legislativo. Al interior de los Comités se aprobarían posibles recomposiciones del gasto.
- Finalizado cada Comité, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP prepararían el Acta respectiva de manera conjunta.

### **2.4.2.4 Actualización y aprobación del Marco de Gasto de Mediano Plazo**

- Durante los meses de abril, mayo y parte de junio, la DGPM coordina la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento que se presenta ante el Congreso antes del 15 de junio previo concepto del CONFIS y aprobación del CONPES.
- Durante las últimas dos semanas del mes de junio, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP prepararían la actualización del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) sujetas a las metas del MFMP presentado al Congreso.
- En este punto del proceso, el alto nivel del gobierno aprobaría las propuestas de cambio desarrolladas por los sectores bajo los techos de gasto aprobados previamente. Para esta aprobación se propone que el MGMP se presente antes del 30 de junio para aprobación del CONPES (o del equipo conformado por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Director del DNP), previo concepto del CONFIS
- La versión definitiva del MGMP sería elaborada por la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP durante la primera semana de julio.

#### **2.4.2.5 Preparación del proyecto de Presupuesto General de la Nación**

La elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación estaría sujeta al documento de MGMP, y se adelantaría durante el mes de julio.

#### **2.4.3 Análisis de las diferencias entre la alternativa no. 1 y la alternativa no. 2**

- En la elaboración de los anteproyectos:
  - Con la Alternativa 1 se ofrece a los sectores la posibilidad de incluir la totalidad de sus propuestas, lo cual permite analizar integralmente la presión total del gasto. Esta alternativa parte de la hipótesis de que la presión inusual del gasto presentada en esta primer vigencia del MGMP no se debió a que los sectores presentaron la totalidad de sus intenciones de gasto<sup>29</sup>, en su lugar, se considera que dicha presión tuvo su origen en que los techos eran preliminares (tal como quedó consignado en las comunicaciones de los techos del MGMP).
  - Con la Alternativa 2 se espera limitar en forma más estricta la posibilidad de incluir en los anteproyectos incrementos en el nivel de actividad de los sectores y subsectores, buscando evitar que estos documentos sigan siendo un listado de deseos y, a cambio, se ajusten a la disponibilidad de recursos. Así, aunque se pierde cierta información con respecto a las intenciones de gasto sectorial, se disminuye la presión que se suele ejercer sobre las autoridades de planeación y presupuesto y, en la misma medida, se controla la generación de falsas expectativas en lo relativo a incrementos en el nivel de recursos. El problema de esta alternativa radica en la dificultad práctica de asegurar que los sectores se ajusten a la restricción que se espera imponer.

---

<sup>29</sup> Los sectores tradicionalmente han presentado anualmente la totalidad de sus iniciativas de gasto en sus anteproyectos y eso no ha implicado una presión adicional sobre el presupuesto. Además, en este caso los sectores tendrían como referente el MGMP vigente.

- En cuanto al control sobre los anteproyectos
  - Siguiendo la alternativa 1 se busca optimizar el tiempo de la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, de tal manera que asuman un papel de analistas de la información remitida por los sectores. De esta forma, si consideran que la información del sector no es clara o requiere mayores justificaciones, podrán solicitarla en las mesas de trabajo. Esta propuesta se basa en las siguientes consideraciones:
    - Un ejercicio paralelo de proyecciones terminaría en un ejercicio conjunto que acaba por comprometer a las autoridades de planeación y presupuesto.
    - Esto llevaría a una presión al gasto que las autoridades de planeación y presupuesto no pueden debatir puesto que la propuesta acaba siendo el resultado de un trabajo conjunto.
    - En su defecto, mantener cierta distancia con los sectores, de tal manera que sean ellos quienes realizan las proyecciones y las autoridades de planeación y presupuesto sean quienes las analizan, ofrece una posición más neutra que le permite a las autoridades asumir una línea más firme en torno a los techos de gasto que comuniquen.
  - Siguiendo la alternativa 2 se espera lograr lo siguiente:
    - Mejor organización de las discusiones en las mesas de trabajo puesto que se cuenta con un ejercicio paralelo de proyecciones.
    - Obtención de mejores elementos de juicio por parte de las autoridades de planeación y presupuesto para evaluar y controlar los resultados del ejercicio sectorial y para tomar decisiones al momento de actualizar los techos.
    - Cubrir el riesgo de que algunos sectores o subsectores no envíen sus anteproyectos, tal y como ha sucedido durante varios años (no obstante, para contrarrestar dicho riesgo, se puede establecer una regla según la cual, en caso de que algún sector o subsector no envíe su anteproyecto, entonces se adoptará lo que resulte de la información contenida en el MGMP vigente para tal sector o subsector, con los ajustes que consideren necesarios las autoridades de planeación y presupuesto).
    - Fortalecer al MHCP y al DNP en la identificación de posibles ahorros y de gastos no recurrentes, pues los sectores y subsectores pueden no ser muy cooperativos en este aspecto y se necesitaría, entonces, de una cierta presión desde el nivel central para exigir tal esfuerzo.

#### **2.4.4 Proceso de programación presupuestal en un año que coincida con la preparación del plan de desarrollo**

- En estos años, las autoridades de planeación y presupuesto, deberían hacer un ejercicio paralelo al ejercicio inicial de proyección que realicen los sectores, revisando los programas de gobierno contenidos en la propuesta del Plan, los compromisos en términos de resultados y los recursos necesarios para atender dichos compromisos. De esta manera, en la discusión técnica con los sectores, las autoridades de planeación y presupuesto discutirían con los sectores estos aspectos.
- Una vez aprobado el Plan de Desarrollo, se debe revisar nuevamente el MGMP y realizar los ajustes necesarios. Este MGMP ajustado sería el que se presentaría a consideración del

CONPES o del equipo conformado por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Director del DNP.

- En todo caso, en los años de formulación de nuevo Plan de Desarrollo, las discusiones sobre el MGMP deberán involucrar la información disponible a la fecha sobre el nuevo Plan.
- Así mismo, se recomienda que el Plan de Desarrollo tenga en cuenta el MGMP aprobado. Para ello, se requiere que el MGMP incluya información sobre los programas de gobierno, sus indicadores y sus metas. En este momento no se cuenta con esta información de manera sistemática, aunque se han elaborado algunos instructivos que buscan ofrecer una base inicial para construir esta información. La idea es que dichos instructivos sean retroalimentados por los sectores de tal manera que este desarrollo metodológico sea en un futuro elaborado por ellos mismos.

#### **2.4.5 Recomendaciones para consolidar el MGMP como un proceso de toma de decisiones de política**

Dos elementos resultan fundamentales para desarrollar un proceso de programación del gasto público concentrado en el análisis y priorización de políticas: i) una unidad de análisis que permita identificar las prioridades del gobierno y medir los cambios en las mismas; y ii) una instancia de toma de decisiones de nivel político.

- Unidad de análisis del MGMP. Para adelantar discusiones estratégicas, la unidad a ser escogida debe ofrecer información en términos de resultados. Se propone utilizar los programas de gobierno que sirvieron de base para las discusiones de la inversión en este primer ejercicio de MGMP. Así mismo, se recomienda que, como parte del ejercicio final de asignación de los techos entre los programas, se avance incluyendo un ejercicio de imputación de los recursos programados para funcionamiento entre dichos programas de gobierno.
- Instancia de toma de decisiones. Es fundamental que la figura del Presidente de la República haga parte de la instancia que tome las decisiones finales sobre asignación estratégica de gasto. Sólo de esta forma se logrará legitimar el proceso y articular la distribución de recursos presupuestales con las prioridades de política.

##### **2.4.5.1 Recomendaciones para asegurar la sostenibilidad del MGMP**

- Para hacer sostenible el proceso de implementación del MGMP, una vez aprobado el Presupuesto General de la Nación 2007, se recomienda consolidar este primer ejercicio ajustando las cifras del MGMP, ofreciendo así una base sobre las prioridades vigentes de política para la formulación del Plan de Desarrollo y para la discusión del MGMP 2008-2011.
- Otro aspecto que requiere atención es la identificación de resultados y el establecimiento de compromisos concretos de resultados. Con tal propósito, el equipo de MGMP elaboró

una propuesta metodológica para apoyar las proyecciones sectoriales para el MGMP. Con esta herramienta se espera incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestal, bajo una perspectiva del gasto de mediano plazo que facilite el análisis en términos de los grandes agregados de política sectorial<sup>30</sup>.

- De manera complementaria, se recomienda Adelantar un programa de capacitación y asistencia técnica en MGMP para funcionarios del MHCP, el DNP y las oficinas de planeación y presupuesto de los diferentes sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación. El programa de capacitación se podría desarrollar a través de cuatro módulos diferentes: proceso de programación presupuestal bajo un MGMP; instructivo y formatos para la elaboración de las PMP; metodologías de costeo; y conceptos básicos para la identificación de indicadores de resultados y la elaboración de proyecciones de gasto de mediano plazo.
- Como apoyo a la toma de decisiones, una vez se cuente con información de resultados, se propone el diseño de un sistema de evaluación del Gasto de Mediano Plazo a partir del desarrollo de indicadores de mediano plazo. Como se mencionó en el punto anterior, la propuesta metodológica elaborada por el proyecto sienta las bases para avanzar en este aspecto.
- Si bien el proyecto entrega un aplicativo en Excel listo para ser utilizado en el MGMP 2008-2011, es claro que esto no garantiza el flujo automático de información que se espera entre el MGMP y el Presupuesto General de la Nación. Para tal efecto, se recomienda la elaboración de un aplicativo en la WEB, tipo formulario, en que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación puedan cargar la información directamente, generar una impresión y remitirla debidamente firmada por el representante legal de la entidad. De esta manera se minimizan las posibilidades de errores y se agiliza el procedimiento de actualización del MGMP.
- Además, el rediseño del MGMP, de acuerdo con la propuesta que entrega el proyecto, exige actualizar la normatividad y metodologías de programación presupuestal (Decreto 4730 de 2005, Resolución 843 de 2006, “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”).
- Sería pertinente aprovechar el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que se está elaborando en la actualidad para fortalecer el esquema sectorial propuesto a través del MGMP.
- Finalmente, se recomienda revisar la estructura organizacional y el manual de funciones de la DGPPN-MHCP, con el fin de garantizar la capacidad de adelantar el proceso de MGMP sin el apoyo de un equipo externo de consultoría.

---

<sup>30</sup> El nuevo instructivo incluye anexos, con indicaciones y ejemplos específicos de indicadores y criterios de proyección, para los sectores de Acción Social, Agropecuario, Ambiente y Vivienda, Comunicaciones, Educación, Interior y Justicia, Protección Social, Minas y Energía, y Transporte

### **3 PRESUPUESTACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS. MODELO Y MAPA DE RUTA PARA UN PROYECTO PILOTO CON EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF<sup>31</sup>**

#### **3.1 Introducción**

En el primer informe de este componente del proyecto de consultoría, el análisis del proceso presupuestal del ICBF bajo el lente de la presupuestación orientada a resultados se centró en analizar los dos elementos esenciales de este tipo de presupuestación: (i) la interacción entre los diferentes actores que participan en el ciclo de las políticas públicas y en particular en el proceso presupuestal, y (ii) los sistemas de información para la toma de decisiones presupuestales sobre la asignación y el uso de los recursos públicos<sup>32</sup>. Adicionalmente, el primer informe estudió si la legislación presupuestal existente contiene los elementos necesarios para la implementación de un modelo de presupuestación orientada a resultados, o si es necesario reformar esta legislación. Los principales resultados del primer informe muestran que aunque la normatividad es la adecuada para la presupuestación por resultados, en la práctica esta no se ha implementado debido en parte a la organización institucional, a la falta de voluntad política, y en parte a fallas en la organización de los sistemas de información y de la calidad de la información que estos generan.

Partiendo de este diagnóstico, el presente capítulo presenta el modelo de presupuestación por resultados y una hoja de ruta para la implementación del modelo en el ICBF y en otras entidades. Esta hoja de ruta hace especial énfasis en la necesidad de sistemas de información adecuados que ayuden a la toma de decisiones, y a la aplicación de incentivos sobre el uso de los recursos públicos. Adicionalmente, la generación y la calidad de esta información dependen en gran parte de la coordinación entre las diferentes entidades que asignan y ejecutan los recursos públicos con el fin último de implementar las políticas públicas.

El capítulo se divide en cinco partes además de esta introducción. La segunda parte presenta el marco teórico del modelo de presupuestación orientada a resultados, y su utilidad dentro de los parámetros de un buen desempeño presupuestal. El modelo de presupuestación por resultados busca un buen desempeño presupuestal basándose en la generación y la utilización de la información relevante (e. g. información de buena calidad) para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos. En general, esta información es más relevante para las entidades que asignan los recursos públicos, ya que estas, además de ser las encargadas de asignar los recursos y definir la composición del presupuesto (por sectores, por entidades, por programas, etc.) de acuerdo a prioridades de política y a indicadores de eficiencia, son las conocedoras de la restricción presupuestal y las responsables de la estabilidad fiscal (i.e. del déficit fiscal). La tercera parte aplica el modelo al caso particular del ICBF. Basándose en los resultados del diagnóstico del proceso presupuestal de esta entidad, esta parte revisa las fallas para la implementación del modelo haciendo especial énfasis en los sistemas de información

---

<sup>31</sup> La elección del ICBF como piloto para desarrollar el modelo de presupuestación orientada a resultados fue acordada entre USAID y el DNP.

<sup>32</sup> Vale la pena aclarar que los sistemas de información tienen otra función muy importante relacionada con la transparencia en el uso de los recursos públicos. Esta función se relaciona más con el uso de la información que con la generación misma de la información.

existentes y en la coordinación institucional. La cuarta parte revisa en detalle los indicadores de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y, en particular, se centra en los dos tipos de indicadores que existen hoy en la presupuestación colombiana: los de evaluación ex-ante y los de seguimiento. Por último, la quinta parte presenta las recomendaciones para la implementación de un modelo de presupuestación por resultados y propone un ejercicio de presupuestación por resultados piloto para implementarlo con el ICBF.

## 3.2 El modelo de presupuestación por resultados

### 3.2.1 Marco teórico

Los procesos de presupuestación y de implementación de las políticas públicas se caracterizan por la interacción entre diferentes entidades que asignan y ejecutan los recursos públicos. Desde la programación presupuestal, pasando por el trámite legislativo, y llegando hasta la implementación -o ejecución de las políticas- y la evaluación, las decisiones se toman en un ámbito político en donde participan diferentes entidades con diferentes objetivos. Es en este ámbito donde la generación y el uso de información técnica son necesarios para asegurar la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos públicos.

Tal como lo explica Dixit (1996), el proceso político es un factor relevante e ineludible en la implementación de políticas públicas. Sólo en un mundo teórico, en donde no existen *costos de transacción políticos*, el proceso político se vuelve insignificante en la medida en que la asignación de recursos se da eficientemente ya que los agentes o entidades involucrados pueden llegar a acuerdos o contratos completos (es decir, que son creíbles, que cubren todas las contingencias posibles y que pueden hacerse cumplir). En este sentido, cuando no existen factores que impiden la especificación, monitoreo, cumplimiento y verificación de los acuerdos entre entidades, se llega a un punto de equilibrio en el que no se puede mejorar la situación -o asignación de recursos- de un agente sin empeorar la de algún otro (lo que se denomina un Óptimo de Pareto) y por lo tanto se logra un equilibrio eficiente en términos individuales y sociales a la vez. Los *costos de transacción políticos* están entonces determinados por todos los costos asociados con la negociación y verificación de los acuerdos. En el ámbito presupuestal, estos acuerdos se dan a varios niveles: (i) entre diferentes entidades del Estado y se refieren a la asignación de recursos y a la ejecución del presupuesto para implementar las políticas públicas, (ii) entre los poderes ejecutivo y legislativo, y (iii) entre la ciudadanía y los gobernantes que ésta eligió<sup>33</sup>.

Dentro de la literatura económica se ha desarrollado una corriente que introduce el proceso político y la esfera institucional como eje principal del análisis de la implementación de las políticas públicas. Bajo este marco analítico, denominado *economía de los costos políticos de transacción*, se destacan las “fallas políticas” existentes en el proceso de implementación de las políticas públicas al hacer explícito el hecho de que en este proceso diversos agentes tratan simultáneamente de influenciar las acciones del hacedor de políticas. De esta manera, el proceso de implementación de las políticas públicas es visto como un juego de estrategia entre

---

<sup>33</sup> Vale la pena aclarar que en el enfoque de este estudio se hace referencia a la primera relación entre entidades asignadoras y entidades ejecutoras de los recursos con el fin de generar una metodología de presupuestación por resultados al interior del poder ejecutivo.



múltiples agentes que cuentan con diferente poder de negociación, además de diversos incentivos y niveles de información. Así, el objetivo principal de la *economía de los costos políticos de transacción* es entender qué papel juegan la información, los incentivos y las acciones de cada agente en la implementación de las políticas.

En el proceso de implementación de las políticas públicas se dan necesariamente relaciones contractuales en las que un *principal* delega a un *agente* la gestión de una o varias acciones<sup>34</sup>. En la medida en que el principal no tiene la capacidad de conocer enteramente las capacidades, intenciones, el esfuerzo y las acciones del agente, existe un problema de *asimetrías de información*. De esta forma, el problema de *principal-agente*, y en particular la existencia de asimetrías de información, explica la presencia de costos de transacción en la interacción de los agentes involucrados en el proceso de implementación de las políticas públicas.

En la literatura económica se identifican dos escenarios básicos en los que se dan problemas de asimetría de información. En primer lugar, cuando las acciones del agente no son observables, el principal no puede saber si las obligaciones estipuladas en el contrato convenido han sido cumplidas. En este caso se dice que el problema en el flujo de información entre el agente y el principal está dado por un problema de *riesgo moral*. Si el principal no cuenta con información para verificar las acciones del agente, este último la puede modificar de acuerdo a sus intereses, y no a los establecidos en el contrato con el principal. Así, para evitar este problema el principal debe establecer en el contrato con el agente mecanismos que generen los incentivos necesarios para que este último (i) cumpla efectivamente con sus obligaciones contractuales y (ii) revele información veraz sobre sus acciones. El segundo escenario es en el cual, si bien las acciones del agente son completamente observables, a diferencia del principal, el agente tiene más información (relevante para los dos) sobre las tareas para las cuales ha sido contratado<sup>35</sup>. Este margen en la información permite que el agente tenga una posición estratégica frente al principal en la negociación y cumplimiento de los términos del contrato. De igual manera, para evitar este problema el principal debe incluir en el contrato mecanismos para que el agente tenga el mínimo posible de información privada.

En el proceso político de implementación de políticas públicas estos problemas de información son comunes en la medida en que la entidad encargada de llevar a cabo las políticas (entidad ejecutora del presupuesto) tiene un mayor flujo de información técnica del proceso, lo cual le permite variar la cantidad y calidad de su esfuerzo sin que la entidad que le asigna los recursos la pueda observar.

La regla general para evitar que los agentes aprovechen las asimetrías de información es el diseño de mecanismos para que éstos de alguna manera participen en los beneficios generados en el contrato, de tal manera que tengan incentivos para revelar -directa o indirectamente- la información que el principal no puede observar. Al igual que en el ámbito económico, en el proceso político de las políticas públicas la participación del agente en los beneficios o rentas de la transacción puede darse a través de esquemas de premios y penalidades financieras

---

<sup>34</sup> En la siguiente sección presentamos la aplicación práctica de este marco teórico para el caso particular del ICBF y el modelo de presupuestación por resultados colombiano.

<sup>35</sup> Dos ejemplos clásicos de este tipo de asimetrías de información son la relación contractual entre un empleado que sabe la dificultad de llevar a cabo un proyecto (y el empleador no), o el caso de un vendedor que tiene mayor información que el comprador sobre los costos de producción de un bien específico (y por lo tanto del precio justo del bien).

(transferencias inmediatas o futuras) y no financieras (en términos de status, poder o satisfacción del deber cumplido).

Sin embargo, en la implementación de las políticas públicas el problema de costos políticos de transacción y, por ende, de asimetrías de información, es más complicado. En estos escenarios la relación no es entre un solo principal y un solo agente, y los incentivos no son determinados por un único contrato completo (Martimort, 1996). Se trata de un mundo en el cual varios principales delegan en uno o varios agentes múltiples tareas. Adicionalmente, debido a la restricción presupuestal de recursos, estas tareas son excluyentes. En la literatura este problema se denomina el problema de *agencia común*. En este escenario, los problemas de asimetrías de información y de riesgo moral se multiplican con el número de principales y de agentes, y los esquemas de incentivos son más difíciles de implementar. La solución al problema de agencia común se da a través de *incentivos de alto poder*. Estos incentivos incluyen mecanismos que obliguen a los agentes a revelar la información privada que los principales no pueden observar y que, en esta medida, obstruyen el monitoreo de las acciones del agente en el cumplimiento de la tarea que le ha sido delegada. Esta es la misma solución sugerida para el caso entre un principal y un agente. Sin embargo, para el problema de *agencia común*, es necesaria adicionalmente la coordinación entre principales. Sin ésta, cada principal desarrolla por separado su propio esquema de incentivos, de tal modo que los agentes, al decidir cuál de los esquemas es más poderoso, termina sacrificando la tarea asignada por uno de los principales para cumplir con los objetivos del otro.

De esta manera, a partir de este modelo teórico se concluye que una manera efectiva para llegar a un equilibrio óptimo cuando existe un problema de agencia común es la implementación de esquemas de incentivos aplicados por los múltiples principales que coordinan entre sí y que buscan revelar la información privada con que cuentan los agentes. En el ámbito práctico esta conclusión puede ser interpretada de diversas maneras. En particular, destacamos dos: (i) la coordinación entre principales (entidades encargadas de asignar, regular y supervisar) es un factor necesario para desarrollar esquemas de incentivos de alto poder que eliminen efectivamente los problemas de información asimétrica en el proceso de implementación de las políticas públicas, y (ii) los incentivos de alto poder deben entregar a los principales la información relevante para la toma de decisiones.

### 3.2.2 Desempeño presupuestal

La evidencia teórica y empírica ha destacado primordialmente tres niveles de resultados deseables en un sistema de presupuestación (Banco Mundial, 1998):

1. Disciplina fiscal.
2. Asignación y uso de recursos según prioridades de política.
3. Eficiencia y efectividad en el uso de los recursos<sup>36</sup>.

Lo que señalan estos tres niveles de resultados es que: (1) es necesario tener en cuenta la restricción presupuestal, en el corto y en el mediano plazo, (2) el gasto debe estar distribuido de tal manera que se cumplan las prioridades de política, y (3) con el gasto se deben alcanzar

---

<sup>36</sup> Estos dos términos se refieren a la minimización de costos para realizar una política (eficiencia) y al logro de las metas físicas establecidos en la planeación (efectividad).

los resultados planeados, y al menor costo posible. Estos tres niveles de resultados representan las tres funciones implícitas de un sistema presupuestal.

En el centro de esta discusión está la interdependencia entre estos tres niveles de resultados del sistema presupuestal. En general, centrarse en la consecución de una disciplina fiscal en el agregado puede debilitar los logros en los niveles 2 y 3, ya que buscando reducir el déficit fiscal, las prioridades de política se reordenan arbitrariamente y se reduce la calidad del gasto. Asimismo, concentrarse en lograr políticas estratégicas sin importar la restricción presupuestal conlleva a una financiación inadecuada de las operaciones. Por el contrario, la estabilidad fiscal es un pilar fundamental para lograr buenos resultados en el nivel 2 y 3 y, a su vez, los buenos resultados en estos dos niveles permiten lograr una disciplina fiscal en el agregado.

Es igualmente importante reconocer que el arreglo institucional -las reglas de juego, formales e informales, del proceso presupuestal, o los contratos entre principales y agentes, siguiendo la terminología de la sección anterior- juega un papel preponderante en los resultados de los sistemas presupuestales. La asignación sectorial de los recursos es en gran medida determinada por un proceso político, sin embargo, las reglas del proceso presupuestal tienen el rol de restringir e incentivar el proceso de decisiones presupuestales basándose en información técnica<sup>37</sup>. En este sentido, los arreglos institucionales deben ser diseñados de tal manera que al mismo tiempo incentiven y faciliten el proceso de decisión, y además permitan el escrutinio de estas decisiones.

Tal como lo sugiere la descripción del modelo de presupuestación por resultados, esto se logra a través de la generación y el uso de la información relevante para la toma de decisiones, y de la coordinación interinstitucional. Esto es más importante en la medida en que el proceso de implementación de las políticas públicas se desarrolla dentro de un sistema de delegación de responsabilidades y tareas, lo cual en general implica problemas de asimetrías de información y por lo tanto desviaciones de los resultados esperados por los principales. Los arreglos institucionales deben entonces determinar un buen desempeño del proceso de implementación de las políticas públicas, en la medida en que establezcan restricciones e incentivos para los participantes en el proceso presupuestal necesarios con el fin de mitigar las asimetrías de información.

### **3.3 Aplicación del modelo de presupuestación por resultados: el caso del ICBF**

En el caso piloto del proyecto, la asignación y el uso de los recursos públicos se deciden a través de la interrelación de principales –MHCP y DNP- y un agente -el ICBF- que realiza múltiples tareas (diferentes programas del Plan Nacional de Desarrollo que se incluyen en el presupuesto de inversión, y diferentes acciones administrativas relativas a su misión institucional, que se incluyen generalmente en el presupuesto de funcionamiento). Esta interrelación se desarrolla a través de un contrato regulado por la legislación presupuestal existente, en donde se incluyen el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley Orgánica del Plan

---

<sup>37</sup> En la literatura económica, otro término utilizado para definir las reglas de juego del proceso presupuestal son las *instituciones presupuestales*.

de Desarrollo, y otras leyes relacionadas con el sistema presupuestal como la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) y el Decreto 4730 del 2005<sup>38</sup>.

Existen más actores participantes en el proceso presupuestal. En el DNP la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) es la encargada de la programación del presupuesto de inversión. En la misma entidad, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) es la encargada del seguimiento de las metas presidenciales del PND a través del seguimiento al cumplimiento de metas físicas de los proyectos de inversión. En el MHCP, la DGPPN programa el presupuesto de funcionamiento, y hace seguimiento a la gestión financiera de los gastos de funcionamiento y de inversión. Por su parte, en el ICBF tres departamentos se encargan de las diferentes fases presupuestales. La Dirección de Programación prepara los presupuestos de funcionamiento y de inversión de la entidad, y coordina con la respectiva entidad asignadora del gasto (i.e. MHCP y DNP, respectivamente). Por su parte, la Dirección Financiera hace seguimiento a la ejecución financiera del presupuesto, y se relaciona con la DGPPN del MHCP. Por último, la Dirección de Evaluación es la que hace seguimiento a las metas físicas del PND, y coordina con la DEPP en el DNP.

De acuerdo al modelo de presupuestación por resultados, en este caso pueden existir tres tipos de problemas entre los múltiples principales y el agente con múltiples tareas: (i) asimetrías de información, y (ii) falta de coordinación entre los principales. Adicionalmente, estos problemas dependen en gran parte de las reglas del juego que regulen la interacción entre los diferentes jugadores, es decir de los mecanismos para hacer cumplir el contrato, o, en otra palabra, de incentivos. De hecho, el diagnóstico del proceso presupuestal presentado en el primer informe identifica estos problemas. Específicamente, el diagnóstico del proceso presupuestal a la luz de la presupuestación por resultados muestra que a lo largo del ciclo de las políticas públicas<sup>39</sup> existen:

- Normatividad adecuada.
- Falta de incentivos y de mecanismos de cumplimiento.
- Asimetrías de información.
- Falta de coordinación, especialmente entre las entidades que asignan los recursos, y entre los departamentos al interior de las entidades.

Tal como lo plantea el modelo de presupuestación por resultados, estos problemas no permiten que las políticas públicas sigan su ciclo de manera adecuada (ver Gráfico 5), es decir que exista información suficiente y de calidad para que las diferentes fases se retro-alimenten para la asignación y el uso de los recursos públicos. A su vez, esto hace que el uso de los

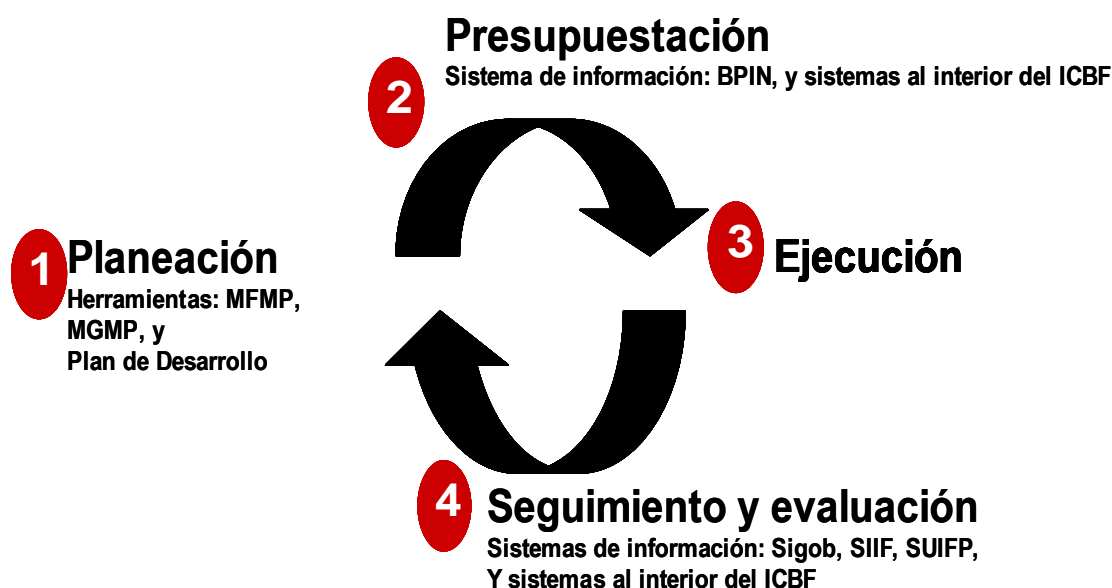
---

<sup>38</sup> Existe adicionalmente otra legislación que definen la misión y los objetivos del ICBF (e.g. Ley 7 de 1979), y el origen parafiscal de sus recursos (Ley 89 de 1988), entre otros. En este estudio hacemos referencia a las leyes que regulan la relación entre el ICBF y las instituciones asignadoras de recursos en lo referente a cuestiones presupuestales.

<sup>39</sup> La primera fase en el ciclo de las políticas públicas es la planeación, donde se identifican las prioridades de la sociedad en un horizonte de mediano plazo. La fase de presupuestación asigna los recursos públicos a los programas que buscan resolver estas prioridades, teniendo en cuenta la restricción presupuestal. La ejecución es la fase durante la cual se implementan los programas programados en el presupuesto. El seguimiento y la evaluación generan la información sobre los resultados de la implementación de estos programas. Esta información es de dos tipos: financiera y de efectividad, y es la información es relevante para la asignación y recomposición de los recursos públicos en un nuevo ciclo de planeación o de presupuestación.

recursos públicos se haga de manera ineficiente, especialmente en dos de las tres dimensiones del desempeño presupuestal presentadas anteriormente: (i) exceso de gasto frente a la restricción presupuestal, y (ii) baja eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos. Tal vez la única dimensión en la cual el presupuesto se comporta de manera adecuada es en la asignación de recursos de acuerdo a prioridades, ya que los proyectos de inversión se basan en un plan de desarrollo que define las metas físicas y monetarias para la implementación de las políticas públicas. Sin embargo, tal como se planteó anteriormente, estas tres medidas de desempeño presupuestal son complementarias. Si no existe la información técnica adecuada sobre la eficiencia en el gasto, la asignación de los recursos se puede hacer de acuerdo a prioridades, pero esto no necesariamente genera los más altos beneficios para la sociedad.

**Gráfico 5**  
El ciclo de las políticas públicas



A continuación se destacan algunos aspectos del ciclo de implementación de las políticas públicas, algunos de los cuales se sustentan en las cifras presupuestales del ICBF.

### 3.3.1 Respetto a la normatividad

Existe una normatividad adecuada en términos de generación de mecanismos para la presupuestación por resultados (e.g. indicadores de eficiencia, herramientas de seguimiento y evaluación, entre otros). En particular:

- Las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas (i.e. planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento y evaluación) existen en la institucionalidad presupuestal colombiana. Estas fases se han reforzado a partir de la reforma constitucional de 1991 y de la reforma al EOP en 1989, especialmente en lo relacionado con la planeación, el seguimiento y las evaluaciones ex-ante y ex-post.

- Las leyes presupuestales (i.e. el EOP, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo y el Decreto 4730 de 2005) incluyen la normatividad necesaria para implementar un modelo de presupuestación orientada a resultados a través de las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas.
- Las leyes presupuestales definen las herramientas necesarias para la toma de decisiones en el contexto de un modelo de presupuestación orientada a resultados. En particular, definen al BPIN como la herramienta para que los recursos se asignen y se ejecuten bajo criterios de eficiencia social, financiera y económica, al PND como herramienta de identificación de prioridades y definición de políticas, y al MFMP y al MGMP como herramientas de programación fiscal y presupuestal a mediano plazo.
- En la institucionalidad presupuestal existen diversos sistemas de información (BPIN, SIIF, Sigob, SUIFP<sup>40</sup>) para que las entidades asignadoras de recursos (i.e. DNP y MHCP) cuenten con la información necesaria para la toma de decisiones basadas en la eficiencia y en la racionalidad del gasto público por parte de las entidades ejecutoras. Estos sistemas, en principio, permiten generar la información para conectar las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas e implementar el modelo de presupuestación por resultados. En particular, a través del BPIN se pueden articular las etapas de planeación y presupuestación, y a través de los sistemas de seguimiento (SIIF, Sigob y SUIFP) se pueden articular la ejecución financiera y física de la inversión.
- La presente administración ha buscado integrar la normatividad presupuestal y fortalecer el ciclo de las políticas públicas. Por un lado, el decreto 4730 de 2005, emitido por el MHCP busca consolidar las normas introducidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) con el EOP. Por otro lado, el Sigob presenta reportes semestrales de los resultados del PND, tanto al Congreso como a la ciudadanía en general.

### 3.3.2 Respecto a las asimetrías de información

- Los sistemas de información desarrollados por las diferentes entidades involucradas en el ciclo de las políticas públicas son inconsistentes entre sí, y la información al interior de cada uno de ellos es inconsistente. A manera de ilustración se analiza la información sobre el proyecto “Asistencia a la Niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos”<sup>41</sup> durante el período 2004-2006.
  - Como se puede observar en el Cuadro 1, existen diferencias no explicadas en la información entre las etapas de presupuestación y de seguimiento financiero del SIIF. Las diferencias entre la apropiación presupuesto y el seguimiento a la ejecución del Sigob en el año 2006 llegan a ser de 50% del monto inicial. Adicionalmente, este proyecto no se encuentra registrado en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

<sup>40</sup> El SUIFP está en proceso de implementación.

<sup>41</sup> Este es el proyecto más grande en términos de recursos para la vigencia 2006. En total, existen 10 proyectos del ICBF con información de fichas EBI cuyo monto asciende a \$1,58 billones de pesos. Los recursos asignados a este proyecto son de \$1,15 billones de pesos, representando un 72% del total de los recursos asignados.

- Existen también inconsistencias en la información de indicadores de seguimiento físico desarrollada por el Sigob y BPIN. Estos indicadores se analizan en detalle en la siguiente sección.

**Cuadro 1**  
**Recursos del proyecto “Asistencia a la Niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos” en diferentes etapas del ciclo de la políticas públicas**

Código BPIN	Nombre Proyecto	Presupuestación					Seguimiento		
		Año	Monto total del proyecto 1/	Monto anual 1/	Asignación Proyecto de Ley de Presupuesto 2/	Apropiación Inicial 3/	Apropiación 4/	Compromisos 4/	Anteproyecto 5/
1004-00044-0000	ASISTENCIA A LA NIÑEZ Y APOYO A LA FAMILIA PARA POSIBILITAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS	2004	3,682,023	734,146	N.D.	733,987	753,485	750,763	N.D.
		2005	917,936	917,936	N.D.	917,936	917,936	914,390	824,841
		2006	5,404,541	1,153,536	N.D.	2,502,326	29,602	N.D.	1,149,697

\* Cifras en millones de pesos

Fuentes:

1/ Ficha EBI

2/ Proyecto de Ley de Presupuesto

3/ Presupuesto General de la Nación

4/ SIF

5/ Sigob

- Algunos sistemas de información son deficientes en la medida en que no explican la evolución de los indicadores entre periodos presupuestales.
  - Si bien la base de la presupuestación de inversión es la información proveniente del BPIN, esta información varía año a año sin que exista información que justifique estos cambios y esta toma de decisiones. Estas diferencias son grandes. El monto total del proyecto varía de \$ 3.6 billones a \$ 900 mil millones entre el 2004 y el 2005, y aumenta a \$ 5.4 billones en el 2006, sin que exista ninguna explicación de estos cambios (ver Cuadro 1 nuevamente).
  - La única excepción de incoherencia interna en la información es el Sigob. A partir de esta información se puede construir una historia coherente de los programas del plan de desarrollo y de sus proyectos. En la Sección IV se desarrolla en detalle el análisis de los indicadores de seguimiento y evaluación existentes en el sistema presupuestal.

### 3.3.3 Respecto a la coordinación entre los principales (entre el MHCP y el DNP)

- A través del MGMP se crearon instancias de discusión dentro del proceso de programación presupuestal que permiten una mayor coordinación entre el MHCP y el DNP (tales instancias son los Comités Sectoriales y los grupos de apoyo técnico a dichos comités).
- Sin embargo, aún no existe una clasificación presupuestal que permita atar los gastos de funcionamiento con la inversión, lo cual obstaculiza el logro de una coordinación más efectiva entre los principales.

### **3.3.4 Para concluir**

En suma, si bien existe un número significativo de herramientas presupuestales y una normatividad que permite la presupuestación por resultados, la interconexión entre cada uno de los sistemas de información, y la calidad de la información que cada uno de estos sistemas generan presentan deficiencias. Este hecho hace evidente que la coordinación entre las diferentes entidades que participan en el ciclo de las políticas públicas es también deficiente. En efecto, esta coordinación depende, tanto del esquema de incentivos dentro del ciclo, como de la calidad de la información para la toma de decisiones.

Estas deficiencias no permiten cerrar el ciclo de las políticas públicas, es decir, no permiten que la planeación del uso de los recursos públicos se conecte con la presupuestación, que la presupuestación a su vez se ejecute de manera eficiente, y que la información presupuestal existente sea útil para la toma de decisiones sobre la asignación, la recomposición y el uso de los recursos públicos. A su vez, esta situación hace que el presupuesto no se comporte de manera adecuada en ninguna de sus tres dimensiones: (i) disciplina fiscal, (ii) asignación de los recursos de acuerdo a prioridades de política, y (iii) eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos.

## **3.4 Indicadores de seguimiento y evaluación para la presupuestación por resultados**

### **3.4.1 Los indicadores como eje de la presupuestación por resultados**

Con el fin de sustentar un modelo de presupuestación por resultados, los objetivos de los indicadores de un sistema de seguimiento y evaluación deben ser: (i) formular efectos y metas de las políticas públicas, (ii) establecer indicadores de resultados para llevar a cabo el seguimiento de estas políticas, (iii) recoger información básica sobre la situación actual sobre la cual deben intervenir las políticas, (iv) fijar objetivos específicos de las políticas y fechas para su consecución, (v) reunir regularmente datos para la evaluación del logro de los resultados e impactos de las políticas, (vi) analizar los resultados y publicar los informes periódicos de éstos, y (vii) hacer uso de esta información para la asignación y recomposición de los recursos (Kusek y Rist, 2005).

Sin duda, uno de los pasos fundamentales dentro de estos sistemas es el diseño de indicadores de desempeño para el seguimiento de los avances o retrocesos en la utilización de los recursos y la producción de resultados e impactos. Solamente a través de la constitución de indicadores adecuados (efectivos y veraces) se genera la información necesaria para modificar o mantener en el presente y futuro los proyectos, programas o políticas públicas.

El paso previo para la construcción de indicadores es la elección de resultados alcanzables y bien definidos de las políticas a los que se les quiere hacer seguimiento y evaluación. Estos resultados deben derivarse directamente de las metas establecidas por las prioridades estratégicas propuestas por el gobierno. La importancia de partir de los resultados hacia los indicadores es que los primeros señalan los objetivos o el éxito de un proyecto, programa o política. Sólo de esta forma se pueden conseguir indicadores pertinentes en la medida en que éstos miden el progreso hacia un objetivo determinado. Más aún, son los resultados los que generan los beneficios de una acción gubernamental, por lo cual necesariamente los indicadores deben estar subordinados bajo los primeros.



El propósito del diseño y aplicación de indicadores es hacer el seguimiento a los avances en todas las etapas de la implementación de las políticas públicas (insumos, actividades, productos, resultados, impactos y metas) para obtener información que sirva para replicar los aciertos y corregir las fallas en este proceso. En otras palabras, los indicadores de efectos deben servir para resolver las siguientes dos preguntas:

- ¿Cómo distinguir el éxito cuando ocurra?
- ¿Se está progresando hacia la consecución de los resultados deseados?

Adicionalmente, los indicadores de desempeño deben cumplir el siguiente conjunto de criterios:

- Claridad: Precisos e inequívocos. Debe estar lo suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva.
- Relevancia: Apropriados para el tema en cuestión. Debe ser sensible al cambio en el efecto, pero relativamente independiente a otros cambios.
- Económico: Disponibles a un costo razonable. Debe exigir la recolección más práctica de los datos y esto debe representarse en la mayor eficiencia en costos.
- Medurable: Debe ser posible verificarlos de manera independiente.
- Adecuado: Deben ofrecer una base suficiente para estimar el desempeño y ser lo más directos posibles. Es decir, debe ser un reflejo lo más directo posible del resultado.

No obstante, es muy probable que no siempre se pueda contar con indicadores directos de los resultados debido a diversos motivos (i.e. es demasiado costosa la recolección de datos o porque no es posible obtener información regular). En estos casos, ineludiblemente se deben utilizar indicadores indirectos que den evidencia aproximada del desempeño de los proyectos, programas o políticas.

### **3.4.2 Evaluación de los indicadores de seguimiento y evaluación existentes**

En la presupuestación colombiana existen dos sistemas de información que utilizan indicadores de seguimiento y evaluación: el BPIN, el cual usa indicadores de evaluación ex-ante, y el Sigob, que usa indicadores de evaluación ex-post.

#### **3.4.2.1 Indicadores del BPIN**

Según los criterios planteados en el marco metodológico presentado arriba, los indicadores de seguimiento y evaluación utilizados por el BPIN tienen una cantidad significativa de deficiencias. En general, se debe concluir que los indicadores del BPIN no muestran resultados de evaluación y de seguimiento del proyecto. A modo de ejemplo, en el Cuadro 2 se presenta el conjunto de indicadores de seguimiento y evaluación del proyecto de inversión “Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos” del ICBF en el año 2006. El análisis de los indicadores ex-ante de este proyecto puede ser generalizado en la medida en que en el BPIN se utiliza el mismo conjunto de indicadores para todos los proyectos del ICBF.

A partir del año 2005 se dio un cambio en la metodología de evaluación del BPIN<sup>42</sup> y se definieron nuevos indicadores relacionados con siete áreas: Ciencia y tecnología, Eficiencia, Evaluación, Generación de Empleo, Gestión, Impacto y Producto. Si bien en las fichas EBI de los proyectos se propone también el uso de indicadores de evaluación referentes al Valor Presente Neto, a la Tasas Interna de Retorno y al Costo Anual Equivalente, en la práctica no se estiman estos indicadores<sup>43</sup>. De esta manera, normalmente no existen indicadores de evaluación financiera, económica o social.

**Cuadro 2**  
**Indicadores BPIN del proyecto “Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos” del ICBF –2006**

Categoría	Código	Nombre	Fórmula	Unidad Medida	Valor
1	2	3	4	5	6
Ciencia Y Tecnología - T	CYT000	El Proyecto No Realizara Ninguna Actividad De Ciencia, Tecnología O Innovación	-	% INV. TOT	100
Eficiencia (ejecución Presupuestal) - F	FIC001	Eficiencia Del Gasto	$Cgp = Re * 100 / Rp$ Cgp: Cumplimiento Gasto Publico Re: Recursos Ejecutados Rp: Recursos Programados	%	100
Evaluación - V		CIVP PM	-	Millones	2,758,358
Generación De Empleo - E	GEI001	Impacto Laboral Del Sector	$Ils = Pl * 100 / Mal$ Ils: Impacto Laboral Del Sector Pl: Plazas Laborales Mal: Mano De Obra Laboral	%	100

<sup>42</sup> La metodología de evaluación del BPIN cambió a la Metodología General Ajustada (MGA) en noviembre del 2003 y empezó a ser usada en el 2004. Sin embargo, tal como lo muestra la información del Cuadro 2, los indicadores de los proyectos cambiaron para el año 2005.

<sup>43</sup> De todas maneras, la inexistencia de estos indicadores está relacionada con la reciente reforma del BPIN.

Categoría	Código	Nombre	Fórmula	Unidad Medida	Valor
1	2	3	4	5	6
Gestión - G	1500G001	Presupuesto Ejecutado En Programas Dirigidos A Comunidades Campesinas	$Pe = Re * 100 / Pa$ Pe: Ejecución como % del Presupuesto Ejecutado frente a los recursos asignados a programas dirigidos a comunidades campesinas zonas o regiones en un per n. Re: Recursos Ejecutados Pa: Valor Total Los Recursos Adjudicados	%	Anual
Impacto - I	0700I028	Proyectos Auto Evaluados	$Pa1 - Pa0$ Cantidad de instituciones que someten a evaluación y seguimiento sus proyectos Pan: Proyectos Autoevaluados Per N.	No	Anual
Producto - P	0500P007	Capacidad O Potencia Total Anual Reportada	$Pt = Suma (Pt)1 - Suma (Pt)0$ Capacidad o Potencia total reportada de las Entidades Prestadoras del Servicio en un periodo. Pt: Variación en la potencia total agregada reportada por entidades prestadoras	Mw	Anual

Fuente: BPIN

Respecto a los indicadores de seguimiento utilizados por el BPIN se pueden concluir los siguientes puntos:

1) *No son claros.* En la mayoría de casos los indicadores no son precisos e inequívocos. Por ejemplo, el indicador de *Producto* depende de la recolección de información sobre “la potencia total agregada reportada por las entidades prestadoras del servicio” y además su unidad de medida es Mw. Igualmente, el indicador de *Generación de Empleo* depende de la variable *Mano de Obra Laboral*, la cual no está precisamente definida en la fórmula del indicador. Esta falta de precisión en las variables no permite que se pueda dar una medición objetiva del indicador.

2) *No son relevantes.* Como se mencionó anteriormente, un indicador es pertinente en la medida en que mide el progreso hacia un logro o resultado deseado. Evidentemente, ninguno de los indicadores de seguimiento del BPIN son sensibles al avance hacia el objetivo particular de un proyecto de inversión del ICBF. Por ejemplo, el indicador de *Impacto* no permite ver el

impacto real del proyecto de inversión, ya que es sólo una medida del número de instituciones que someten proyectos a ser evaluados.

3) *No son mesurables*. En la medida en que los indicadores no están claramente definidos -sobre todo las variables para su construcción-, en la práctica no parece ser viable estimarlos y verificarlos de manera independiente. Adicionalmente, no se cuenta con información relevante sobre la situación inicial de la política, del programa o del proyecto para medir a partir de esta información los avances (i.e., no existe una “línea de base”).

4) *No son adecuados*. Estos indicadores no se pueden considerar como medidas de resultado o de logro de los efectos deseados. El conjunto de indicadores deberían ofrecer una base suficiente para estimar el desempeño y ser lo más directos posibles. Es decir, debe ser un reflejo lo más directo posible del efecto. Por ejemplo, si bien la unidad de medida del indicador de *Ciencia y Tecnología* esta claramente definida como un porcentaje, no existe una medida de ese indicador que muestre la evolución del proyecto (ni para este año, ni para los demás años). Esto sucede en la mayoría de indicadores, ya que los valores sobre los cuales hacerse seguimiento para la toma de decisiones (columna 6, Cuadro 2) no genera la información adecuada sobre los avances o retrocesos: estos valores son el 100%, o anuales.

### 3.4.2.2 Indicadores Sigob

A diferencia de los indicadores de evaluación del BPIN, los indicadores de seguimiento propuestos por el Sigob parecen cumplir en buena medida los criterios deseables propuestos por Kusek y Rist (2005) (ver Cuadro 3). Adicionalmente, es posible ver la consistencia a través del tiempo de estos indicadores (Cuadro 4).

- Claridad: Tienen metas claras de acuerdo a su unidad de medida. Por ejemplo, en el 2006 la meta del número de niños de 6 meses a 5 años beneficiados con desayunos es de 1.000.000.
- Relevancia: Miden resultados específicos del proyecto (e.g. número de niños de 6 meses a 5 años beneficiados con desayunos).
- Medurable: Es posible verificarlos de manera independiente, es decir, a partir de información pública.
- Adecuado: Ofrecen una base suficiente para estimar el desempeño, el avance o retroceso hacia los resultados planteados en la formulación del proyecto o del programa.

No obstante, vale la pena destacar que en el Sigob todavía existen algunos indicadores que no cumplen con los criterios mencionados. Este es el caso del indicador *Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos* (Cuadro 3) del proyecto “Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos”: no tiene una meta definida (no es claro), no es medurable y no parece ser adecuado.

**Cuadro 3**  
**Indicadores Sigob del proyecto "Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos" del ICBF –2006**

Indicador	Meta
Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con desayunos (Acum.)	1,000,000
Niños beneficiados del programa Restaurantes Escolares (Acum.)	2,429,687
Niños beneficiados en Hogares ICBF (Acum.)	956,061
Programa de complementación alimentaria al adulto mayor "Juan Luis Londoño De La Cuesta"	400,000
Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos	
Madres comunitarias en procesos de inducción al cooperativismo	34,114

Fuente: DNP - Plan Nacional de Desarrollo, 2006.

**Cuadro 4**  
**Cuadro 5: Seguimiento a indicadores Sigob del proyecto "Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos"**

Nombre Indicador	Niños beneficiarios de desayunos	Niños/as beneficiados de Restaurantes Escolares	Niños/as beneficiarios de Hogares ICBF (Comunitarios, Infantiles, Lactantes y Preescolares y Jardines)	Adultos mayores beneficiarios de complemento alimentario (acumulado)	Adultos mayores en situación de desplazamiento beneficiarios de complemento alimentario (acumulado)	Madres Comunitarias en procesos de inducción al cooperativismo	Personas en situación de desplazamiento beneficiadas con la entrega de raciones alimentarias de emergencia (niños entre 6 meses y 5 años y madres gestantes y lactantes)*	Personas en situación de desplazamiento beneficiadas de raciones alimentarias entregadas por la OPRS - Atención ICBF*	Niños/as en situación de desplazamiento beneficiados de Restaurantes Escolares*	Menores de 7 años en situación de desplazamiento beneficiados de desayunos*
<b>Base 2002</b>	78.152	2.229.687	956.061	0	0	0	0	72.010	0	0
<b>Meta 2003</b>	300.000	2.329.687	956.061	0	0	9.600	0	80.000	0	0
<b>Resultado 2003</b>	322.052	2.498.679	954.088	0	0	9.246	0	107.113	0	0
<b>Meta 2004</b>	500.000	2.429.687	956.061	0	0	5.000	0	200.000	0	0
<b>Resultado 2004</b>	517.598	2.625.984	957.238	25.710	0	16.188	0	214.324	0	0
<b>Meta 2005</b>	1.000.000	2.429.687	956.849	400.008	12.627	5.000	2.500	250.000	20.000	12.000
<b>Resultado 2005</b>	1.006.074	2.786.509	960.301	288.212	2.867	8.986	2.538	272.166	36.578	0
<b>Meta2006 (Ene.Ago.)</b>	1.006.074	2.429.687	952.952	400.008	12.000	7.000	5.000	250.000	0	42.000
<b>Resultado 2006 (Ene.Ago.)</b>	1.006.640	2.297.090	927.439	395.925	11.877	2.048	4.916	286.202	19.240	42.023
<b>Meta 2006</b>	1.000.000	2.616.817	956.061	400.008	12.000	34.114	6.400	250.000	0	42.000
<b>Meta del Cuatrienio</b>	1.000.000	2.429.687	956.061	400.008	0	64.000	0	0	0	0
<b>Resultado Cuatrienio</b>	1.006.640	2.297.090	927.439	395.925	11.877	36.868	7.454	879.805	55.818	42.023

Fuente: Sigob

Nota: \* Estos cuatro indicadores son nuevos para el 2006 y corresponden a la política de desplazados

### 3.5 Recomendaciones para implementar la presupuestación por resultados y prueba piloto con el ICBF

El análisis hasta ahora presentado muestra que existen avances y deficiencias en la presupuestación colombiana para lograr que el presupuesto logre un buen desempeño en los tres niveles prioritarios: disciplina fiscal, asignación de acuerdo a prioridades, y eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos. Entre los avances se encuentra una normatividad que no impide que el proceso presupuestal se encamine a lograr estos tres niveles de desempeño. Otra ventaja es que ya existen diversos sistemas de información para la toma de decisiones. Entre las deficiencias, las dos más importantes son la existencia de asimetrías de información y la falta de coordinación interinstitucional. La primera se refiere a la inconsistencia, la baja calidad, y la falta -en algunos casos-, de información relevante para la toma de decisiones. La segunda se refiere a la necesidad de una mayor coordinación institucional entre el MHCP y el DNP para la toma de decisiones presupuestales. Estas deficiencias no permiten que el presupuesto se desempeñe adecuadamente para lograr disciplina y eficiencia en el uso de los recursos públicos que se deberían asignar de acuerdo a las prioridades de política. Solucionar estas deficiencias, y de esta manera implementar el modelo de presupuestación por resultados permite alcanzar estos niveles de desempeño.

Tal como se afirmó anteriormente, el modelo de presupuestación por resultados busca un buen desempeño presupuestal, y se basa en la generación de la información relevante para la toma de decisiones. En general, esta información es relevante para las entidades que asignan los recursos públicos, ya que estas son las mayores responsables y conocedoras de la restricción presupuestal, y, teniendo en cuenta esta restricción, son las encargadas de asignar los recursos y definir la composición del presupuesto (por sectores, por entidades, por programas, etc.) de acuerdo a prioridades de política, pero contando también con la información técnica relevante sobre la eficiencia en el uso de estos recursos.

Las recomendaciones más importantes para la implementación de un modelo de presupuestación por resultados se refieren a la información presupuestal, la cual deben manejar conjuntamente los diferentes departamentos del DNP y MHCP para la toma de decisiones, y a la coordinación entre estas entidades y estos departamentos sobre las decisiones presupuestales. Sólo de esta manera se podrán alinear los objetivos del presupuesto con el desempeño de las entidades ejecutoras, en este caso, el ICBF.

A continuación se enumeran una serie de acciones que permitirían implementar el modelo de presupuestación por resultados, y se presenta una propuesta piloto para esta implementación con el ICBF.

### 3.5.1 Acciones

Las acciones más importantes a seguir se refieren a los sistemas de información y a la coordinación institucional. Antes de presentar las acciones específicas, es necesario recalcar que éstas están en manos de las entidades asignadoras del gasto (i.e. MHCP y DNP), ya que éstas, de acuerdo al modelo de presupuestación por resultados, son los principales encargados de asignar la totalidad de los recursos públicos respetando la restricción presupuestal, y con criterios técnicos de eficiencia y efectividad. Las acciones a seguir son las siguientes:

- **Armonización de los sistemas de información.** Es necesario contar con un sistema de información que incluya los seguimientos físicos y financieros a lo largo del ciclo de las políticas públicas. En otras palabras, es necesario unir la información financiera del

presupuesto y del SIIF, y la información de metas y resultados físicos del BPIN y de Sigob. El diseño debe basarse en una sola base de datos con diferentes proveedores y diferentes usuarios, y con un esquema institucional que permita que existan “chequeos y balances” en la calidad de la información, y que evite la posible manipulación de esta. Por ejemplo, el hecho de que la información de seguimiento y evaluación ex-ante queden bajo la misma cabeza es un incentivo perverso para que quien evaluó el proyecto ex-ante diga que ex-post se lograron los resultados. La organización de las diferentes entidades en la generación y uso de los sistemas de información toma así relevancia.

- **Aprovechamiento de la institucionalidad existente.** El ordenamiento institucional del Sigob, alrededor de los gerentes de metas, ha permitido que la información fluya para la alimentación de la base de datos y de la información necesaria. Por otro lado, el ordenamiento institucional y legal del SIIF ha permitido que esta información se mantenga actualizada. Es necesario aprovechar estos ordenamientos para la sostenibilidad de una sola base de datos fiscales y presupuestales.
- **Coordinación institucional.** Es necesario que el MHCP y el DNP coordinen la programación presupuestal con el fin de unir el funcionamiento con la inversión y de esta manera generar una presupuestación por resultados de la totalidad de los recursos públicos.
- **Uso de la información relevante para la toma de decisiones.** Para la toma de decisiones presupuestales es esencial el uso de esta información, para lo cual es necesario llevar a cabo ajustes al ordenamiento institucional, y la generación de reportes periódicos de la información. Entre los ajustes institucionales se encuentra un asiento en las reuniones dirigidas por el CONFIS para la toma de decisiones presupuestales de los encargados de seguimiento a metas físicas. Entre los reportes de información se encuentra un documento CONPES que reporte los resultados de las políticas públicas en términos de eficiencia y efectividad, y el uso de esta información para las discusiones presupuestales con el Congreso.
- **Fortalecimiento del BPIN.** En este momento el BPIN no genera información relevante para la toma de decisiones presupuestales, ni siquiera en términos de eficiencia en la ejecución, que fue su objetivo inicial. Es necesario fortalecer el BPIN como herramienta de evaluación ex-ante. Este debe generar la información técnica relevante para el seguimiento, y para la toma de decisiones. Esta información debe referirse a los montos financieros de los proyectos, a las metas físicas, y a la línea de base a partir de la cual se pueda hacer un seguimiento de los avances. Adicionalmente, si se dan cambios en los montos totales y anuales de los proyectos, se debe contar con la información que los justifique.
- **Diseño de indicadores de evaluación ex-ante y de seguimiento y evaluación ex-post.** Es necesario contar con un solo tipo de indicadores a lo largo del ciclo de las diferentes políticas, tanto en la programación ex-ante de los proyectos, como en el seguimiento y la evaluación ex-post. Los indicadores planteados en la evaluación ex-ante de los proyectos, deben ser los mismos sobre los cuales se hace seguimiento de los avances y se hace la evaluación ex-post.

- **Diseño de los niveles de información.** Es necesario diseñar un sistema que reporte información a diferentes niveles: por programa, por proyecto, sobre la evolución del plan de desarrollo, sobre la evolución presupuestal, o sobre la evolución de los programas, entre otros. Por ejemplo, la información que debe reportar el presidente es diferente a la información que necesitan los técnicos del DNP para tomar las decisiones sobre los proyectos de inversión de un sector. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el ICBF cuenta con otros sistemas de seguimiento de sus políticas que de manera más detallada hacen un seguimiento tanto de gestión como de resultados, a diferentes niveles territoriales (por zonas del territorio nacional).
- **Revisión del esquema de incentivos.** Es importante revisar y ajustar las reglas presupuestales vigentes, de tal forma que se evite la generación de incentivos que afecten negativamente la gestión de las entidades (tal es el caso de la norma según la cual las entidades pierden los recursos que no hayan ejecutado o comprometido durante una vigencia, así tal circunstancia se deba a un ahorro por incremento en eficiencia<sup>44</sup>).

### 3.5.2 Pasos para la prueba piloto entre las entidades asignadoras (MHCP y DNP) y la entidad ejecutora (ICBF)

- **Presentación de los resultados del proyecto.** Los resultados de este proyecto se deben presentar a las entidades asignadoras (DNP y MHCP) y a las entidades ejecutoras de los recursos públicos (ICBF), y, en especial, a los departamentos de estas entidades que participan en el proceso presupuestal. *Con el fin de que las entidades asignadoras y ejecutoras tengan una visión conjunta del diagnóstico presupuestal bajo el lente de la presupuestación por resultados, el presente informe sugiere que la presentación de estos resultados se haga en una reunión conjunta de las tres entidades.*
- **Conformación del equipo interinstitucional.** Para la implementación de una prueba piloto de presupuesto por resultados, es necesario diseñar un equipo interinstitucional con representantes de los diferentes departamentos y de las diferentes entidades que participan en el proceso presupuestal, y con expertos de la presupuestación por resultados. *El presente informe sugiere que este equipo debe estar liderado por los departamentos del DNP que intervienen en el proceso presupuestal (DEPP y DIFP), ya que son estos los responsables de recoger la información sobre seguimiento físico (ex-ante, con el BPIN, y ex-post, con el Sigob). Adicionalmente, la Dirección de Desarrollo Social (DSS) del DNP, quien hace seguimiento a las políticas del DNP y quien tiene la información de las políticas sociales en su conjunto, lo mismo que los respectivos departamentos del MHCP y del ICBF deben participar. Es una condición necesaria para el éxito del piloto.*
- **Capacitación del equipo.** Para hablar el mismo lenguaje, el equipo interinstitucional debe recibir una capacitación del modelo de presupuestación por resultados. Esta capacitación puede venir del presente informe, pero debe también incluir otros elementos teóricos sobre la presupuestación por resultados, y la ejemplificación de otras experiencias internacionales exitosas (e.g Chile en América Latina, y Nueva Zelanda entre los países desarrollados, entre otros). *El presente informe sugiere que esta capacitación se haga conjuntamente*

---

<sup>44</sup> Esta norma ha afectado la eficiente gestión financiera del ICBF, por ejemplo.



*para todo el equipo y puede hacerse en un día de trabajo. De esta capacitación deben surgir además los pasos a seguir para la implementación del modelo.*

- **Pasos para la presupuestación por resultados:** La implementación del modelo de presupuestación por resultados incluye varios pasos (i.e. plan de acción, plan indicativo, diseño de indicadores, diseño del esquema de incentivos). El objetivo final de la prueba piloto entre el DNP, el MHCP y el ICBF es implementar un modelo de presupuestación por resultados a lo largo de un ciclo presupuestal (i.e. un año). *Dado que ya existen varias herramientas para la implementación del modelo y varios sistemas de información (e.g. BPIN, Sigob, SIIF, planes indicativos en el Sigob, definición de políticas desde el plan de desarrollo), y dado que el mayor reto para la implementación es articular estos sistemas y estas herramientas más que diseñar nuevas, el presente informe sugiere que el primer paso del equipo es revisar conjuntamente estas herramientas y sistemas. Esta revisión debe resultar en:*
  - **Propuesta de articulación de los sistemas de información para la prueba piloto.** Tal como lo muestra el informe, los sistemas de información existentes son desarticulados, y a partir de ellos no es posible hacer seguimiento al ciclo de las políticas públicas. El equipo debe revisar conjuntamente la información presupuestal existente y su calidad, evaluar si es relevante, revisar su consistencia, y a partir de este trabajo diseñar un sistema único de información presupuestal del ICBF para la toma de decisiones. *La propuesta de este informe es generar un solo sistema de información a lo largo del ciclo de las políticas públicas, que sea administrado por una de las entidades asignadoras (i.e. DNP), que sea alimentado por todas las entidades de la prueba piloto, y que tenga restricciones a los cambios en la información dependiendo del usuario.*
  - **Arreglos institucionales y definición de roles y responsabilidades.** La articulación de los sistemas de información debe ir acompañada de la definición de roles y responsabilidades de las diferentes entidades y de las diferentes direcciones y departamentos en cada una de estas entidades, especialmente de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) en el DNP, y de las Direcciones de Programación, Financiera, y de Evaluación en el ICBF. También es necesario incluir en el equipo la Dirección de Desarrollo Social (DDS) quien hace seguimiento a las políticas del ICBF. *La propuesta de este informe es que la coordinación institucional se de a través de un solo sistema de información, que este se alimente y su información se use de acuerdo al rol y la responsabilidad de cada una de las dependencias. Entre los aspectos más importantes de la coordinación institucional se destacan los siguientes:*
    - **Coordinación entre el MHCP y el DNP.** Entre la definición de los arreglos institucionales la coordinación entre el MHCP y el DNP (i.e. entre los múltiples principales) es una condición necesaria para una buena presupuestación por resultados. Para esto, es necesario buscar la forma de unir los gastos de funcionamiento y de inversión a través de la generación de información relevante (e.g. clasificadores presupuestales que unan el funcionamiento y la inversión, y unión de los gastos de funcionamiento con la misión del ICBF).

- **Coordinación entre la DEPP, la DIFP y la DDS del DNP.** En el DNP, es necesario generar coordinación de estas tres direcciones para el uso de la información y para la toma de decisiones.
- **Fortalecimiento del BPIN.** La definición del rol del BPIN y del uso de sus información como herramienta de presupuestación es necesaria para el éxito de la presupuestación por resultados.
- **Propuesta de indicadores conjuntos para la evaluación ex-ante y el seguimiento y la evaluación ex-post.** Tal como lo muestra el informe, los indicadores ex-ante del BPIN no están conectados con los indicadores de seguimiento ex-post del Sigob. Esto no permite que se pueda hacer un seguimiento a lo largo del proyecto, desde su formulación hasta sus resultados. Es necesario que el equipo diseñe de manera concertada los indicadores sobre los cuales se debe hacer seguimiento. Estos indicadores deben ser consistentes además con el plan indicativo. *La propuesta de este informe es que se diseñe un solo tipo de indicadores para la formulación del proyecto y para el seguimiento y la evaluación ex-post. Tal como lo muestra el informe, en este momento los indicadores del Sigob son los más indicados para hacer medidas de eficiencia y eficacia (i.e. logro de los objetivos del proyecto y medidas de costo, para luego diseñar indicadores de costo-eficiencia).*
- **Propuesta de articulación de las diferentes herramientas.** El equipo debe armonizar las diferentes herramientas y la diferente normatividad existentes. *El presente informe sugiere que el modelo debe estar articulado con el MGMP y con las herramientas de seguimiento con que cuenta el ICBF para sus decisiones internas.*
- **Implementación de la presupuestación por resultados.** Para la implementación del modelo, el presente informe sugiere que el equipo debe hacer seguimiento a un ciclo completo de las políticas de la entidad ejecutora, es decir, a un ciclo presupuestal (i.e. un año o una vigencia fiscal). De esta experiencia, el equipo debe generar un análisis de “best practices” del modelo de presupuestación por resultados y sacar recomendaciones para la implementación del modelo en otras entidades del Estado.

## 4 FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS PRESUPUESTALES A NIVEL DE ENTIDADES

### 4.1 Introducción

El objeto de este componente del proyecto de consultoría era concentrarse en el estudio de los actuales procesos que afectan y/o definen la ejecución presupuestal en algunas entidades previamente seleccionadas como piloto en el sector público nacional, a fin de evaluar mecanismos que no sólo permitieran su flexibilización y optimización, sino desarrollar soluciones transversales replicables con miras a robustecer la ejecución presupuestal de la Nación.

Con el ánimo de alcanzar la meta propuesta, el equipo consultor definió un cronograma de actividades, iniciado por un levantamiento de información a través de un trabajo de campo en cada una de las entidades seleccionadas (Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías – INVIAS, Ministerio de la Protección Social, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA).

Es importante resaltar que desde esta temprana etapa del trabajo, la voluntad y el empoderamiento de cada entidad con el objeto de la consultoría fue sorprendentemente positivo, lo cual no sólo facilitó la recolección de la información requerida sino que adicionalmente permitió la detección de problemáticas y situaciones novedosas que terminaron por ampliar el objeto de la labor inicialmente propuesta.

Durante el periodo de levantamiento de información, se realizaron numerosas entrevistas a los funcionarios que laboran en las dependencias que juegan algún rol en la actual ejecución presupuestal de las entidades. Para citar los casos más relevantes, es importante resaltar los encuentros con el personal de las siguientes dependencias en todos los casos analizados:

- Despacho del Viceministro.
- Secretaria General.
- Oficina de Planeación.
- Dirección Financiera.
- Oficina de Tesorería.
- Oficina de Pagaduría.

Los encuentros permitieron levantar información relacionada con los siguientes procesos básicos y transversales de ejecución presupuestal:

- Programación del presupuesto de inversión.
- Programación del presupuesto de funcionamiento.
- Expedición de certificado de disponibilidad presupuestal (inversión).
- Expedición de certificado de disponibilidad presupuestal (funcionamiento).
- Actualización de fichas EBI.
- Reservas presupuestales.
- Cuentas por pagar.
- Modificaciones presupuestales.
- Vigencias futuras.
- Vigencias expiradas.
- Reprogramación financiera.
- Seguimiento presupuestal.

Así como de los siguientes procesos que se desarrollan para la ejecución puntual de los fondos especiales administrados por el Ministerio de la Protección Social y Fonvivienda:

- Expedición de certificado de disponibilidad presupuestal (fondos Minprotección).
- Reclamación de recursos (fondos Minprotección).
- Asignación de subsidios (Fonvivienda).

- Distribución de recursos (Fonvivienda).
- Elegibilidad de proyectos (Fonvivienda).
- Pago de subsidio a oferentes (Fonvivienda).

Una vez se obtuvo esta información, la misma fue cotejada entre si y analizada a la luz de un estudio de las consideraciones jurídicas existentes para cada entidad, de manera que fuese posible un análisis integral desarrollado siempre a la luz de las competencias que por norma se asigna a cada dependencia al interior de cada “piloto”.

Este ejercicio permitió una clara comparación entre normatividad y realidad que terminó por llamar la atención sobre numerosos aspectos que inicialmente no estaban contemplados, como el poco impacto de las oficinas jurídicas en materia de responsabilidades contractuales o las complejas estructuras de poder que se desarrollan debido a una falta de conocimiento generalizado en el staff vinculado al sector público.

Lo anterior, generó motivaciones para replantear varias de las estrategias de trabajo del equipo consultor, encaminándolas a un análisis más amplio, que no sólo debía limitarse a la ejecución de recursos sino a otros periodos muy importantes del ciclo presupuestal como la programación y el seguimiento.

Se detectaron duplicidades de esfuerzos, de roles y de tareas en el ciclo presupuestal, y se analizaron cuellos de botella y buenas prácticas que se estudiaron buscando su replicabilidad en otras entidades y sectores, evaluando sus ventajas y desventajas.

En este punto, un trabajo fluido, franco y permanente se volvió una constante entre el equipo y las entidades piloto y se inició una etapa de reflexiones conjuntas en donde se señalaron –con la agudeza que sólo se obtiene a través de un análisis “a distancia”- los puntos de quiebre operativo e institucional, y se empezó a trabajar en el diseño de soluciones articuladas con miras a solucionarlos.

Este trabajo resultó muy fructífero no sólo porque permitió a las entidades piloto detectar fallas (existentes o futuras), sino porque generó una discusión de las soluciones desde un contexto local y sectorial que terminó incluso en la redefinición de las labores de los Ministerios Cabeza de Sector y en la evidencia de lo que numerosas veces se ha sospechado en las entidades del sector público nacional: la escasez y baja calidad de la información producida.

Se diseñaron múltiples soluciones, unas transversales y otras particulares, muchas de las cuales se llevaron a una práctica observada y evaluada mediante simulaciones que arrojaron nuevas problemáticas, así como mejoras conceptuales.

El tema de la producción de información y sus flujos tanto al interior de cada entidad como de cada sector, tomó mucha fuerza en esta etapa final y terminó por jalonar procesos dinámicos y proactivos con las oficinas de sistemas de las entidades, que se tradujeron en análisis de necesidades y proyecciones, estableciendo mapas de información sectorial y robusteciendo los esquemas de los flujos.

Se creó una conciencia real en las entidades seleccionadas sobre la importancia de solucionar los problemas de información, sobre lo importante que es generar y administrar información

fidedigna para poder desarrollar una política sectorial articulada con la realidad del país. Se trabajó en un proyecto de gran acogida, que incluso terminó por requerir la presencia del Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública -COINFO, quien ha retomado esta iniciativa y la apoya con entusiasmo.

Todo lo anterior logró demostrar el amplio alcance que tuvo este trabajo, así como las múltiples aplicaciones y los procesos que generaron, pero sobre todo evidenció que son múltiples las tareas pendientes, las cuales esperamos encuentren motivaciones en las conclusiones que procedemos a presentar.

## **4.2 Marco jurídico de la ejecución presupuestal**

### **4.2.1 Ejecución Presupuestal**

La compilación de normas relacionadas con la ejecución presupuestal ha permitido observar en general algunas deficiencias, vacíos y contradicciones que tales disposiciones contienen; en ese sentido se analizó a lo largo de la consultoría el problema generado porque diferentes normas definen la ejecución presupuestal de manera distinta y contradictoria como la analizaremos a continuación:

La Ley 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios entienden la ejecución presupuestal como la entrega de bienes o prestación de servicios, mientras que el Estatuto Orgánico de Presupuesto la indica claramente que las apropiaciones presupuestales se entienden ejecutadas cuando con éstas, se ha desarrollado el objeto de la apropiación para el cual fueron programadas

Estas diferencias de la definición de ejecución presupuestal han generado problemas no sólo para la misma ejecución presupuestal sino también para la calificación que sobre eficiencia en el manejo de los recursos públicos efectúan los organismos de control

Para solucionar este problema, se propone expedir una ley orgánica que establezca una definición única de ejecución presupuestal, acorde con lo establecido en la Ley 819 de 2003. De manera subsidiaria se recomienda incluir la definición de ejecución en el Plan Nacional de Desarrollo y en las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2007.

### *Cronograma de implementación:*

CRONOGRAMA	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dec
Presentación por parte del equipo consultor de propuesta de unificación de definición sobre ejecución presupuestal al MHCP y DNP																		
Estudio y aprobación por parte del MHCP y el DNP																		
Incorporación de artículo que defina ejecución presupuestal en una ley o decreto reglamentario al Estatuto Orgánico de Presupuesto.																		
Firma y publicación de la ley o Decreto Reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto.																		
Subsidiariamente se hará la incorporación de la definición de ejecución presupuestal en el Plan Nacional de Desarrollo y en el decreto reglamentario de la ley de presupuesto vigencia fiscal 2007.																		
Inclusión de nuevos conceptos en las jornadas de capacitación que adelante el DNP y MHCP																		

#### 4.2.2 Vigencias expiradas<sup>45</sup>

Como se analizó a lo largo de esta consultoría las vigencias expiradas son un trámite regular adelantado por las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, pese a esto no ha sido definido legalmente ni se ha determinado el procedimiento que debe utilizarse para su utilización.

Es importante resaltar que en la actualidad sólo existen conceptos que sobre preguntas puntuales que sido resultas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Debido al desconocimiento de la procedencia y trámite de solicitud de las referidas vigencias expiradas se han generado controversias al interior de las entidades con las correspondientes implicaciones de orden disciplinario y fiscal que esto supone.

Por lo anterior resulta indispensable que a través de una ley o decreto se defina y reglamente, dando claridad a las entidades ejecutoras sobre el trámite, requisitos, actores y procedencia de la misma de la siguiente manera:

**Definición:** Mecanismo mediante el cual se atienden compromisos adquiridos legalmente por una entidad en una vigencia fiscal, que no son cumplidos durante la misma y por consiguiente se hace necesario el pago de las sumas respectivas en otra vigencia.

<sup>45</sup> Lo mencionado en esta sección sólo aplicaría en caso de que no se acepte la propuesta sobre la definición de ejecución presupuestal (con tal definición, se eliminaría el concepto de vigencias expiradas).

La vigencia expirada nunca es un mecanismo de legalización de hechos cumplidos y supone no estar sometidas a litigio alguno, por lo que no se requiere de pronunciamiento judicial para autorizar su pago.

Los requisitos para su trámite serían entonces los siguientes:

- Contar con los requisitos de certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal en el año en el que se generó el compromiso.
- No estar sometida la obligación a litigio alguno, por lo tanto no requieren de pronunciamiento judicial para autorizar su pago.
- No haberse constituido como cuenta por pagar o reserva de apropiación en la vigencia en la que se asumirá el compromiso.
- Contar con apropiación disponible en el año en que se cumplirá con el compromiso.

La entidad generadora de una vigencia expirada deberá solicitar o efectuar el traslado presupuestal con cargo al proyecto que generó el compromiso. Si se trata de una entidad adscrita deberá solicitar la autorización de vigencia expirada a través de la Oficina de Planeación del Ministerio cabeza de Sector. El Ministerio respectivo evaluará la solicitud y de considerarla viable la tramitará ante el MHCP si se trata de gastos de funcionamiento y a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP) para presupuesto de inversión.

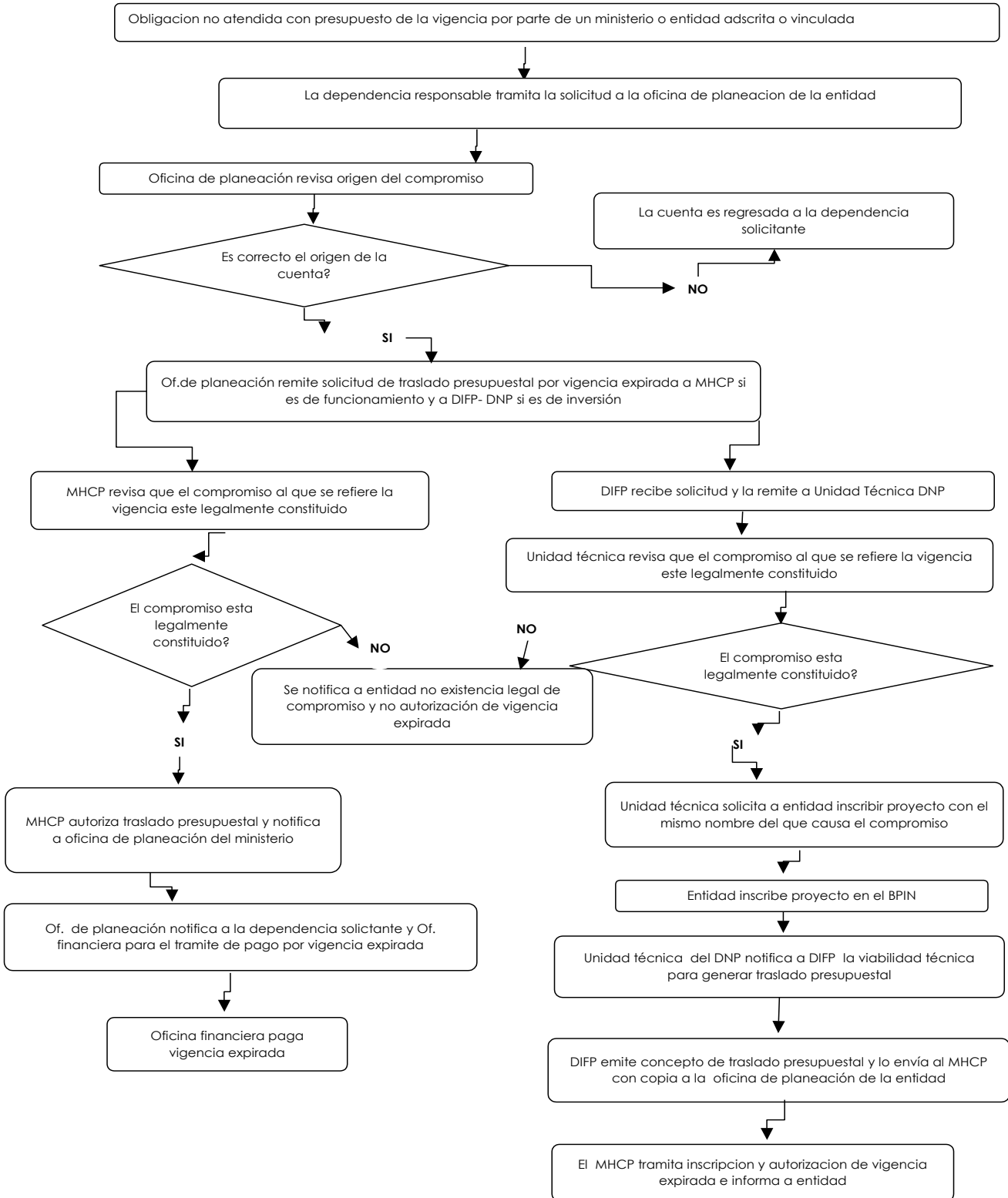
La solicitud debe ir acompañada de una justificación de la generación de la Vigencia Expirada y documentación que garantice que el compromiso fue adquirido con la totalidad de los requisitos legales antes mencionados.

***Cronograma de implementación:***

CRONOGRAMA	2006						2007												
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic	
Presentación por parte del equipo consultor de propuesta de definición legal, trámite y requisitos para la vigencia expirada al MHCP y DNP.			■																
Estudio y aprobación de la propuesta por parte del MHCP y DNP			■	■															
Elaboración de documento e instructivo final para ser incluido en la ley o decreto reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto.					■	■													
Ajuste y aprobación del Instructivo para manejo de vigencia expirada					■	■													
Firma y publicación del Decreto Reglamentario al estatuto Orgánico de Presupuesto.					■	■	■	■											
Subsidiariamente se hará la inclusión de la definición y trámite previsto para la vigencia expirada en las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2007.				■	■	■													
Comunicación, formación y capacitación sobre el trámite, procedencia y requisitos de la vigencia Expirada a los Organismos de Control del Estado						■	■												
Comunicaciones dirigidas a las unidades técnicas del Departamento Nacional de Planeación para adoptar nuevo trámite						■	■												
Inclusión de nuevos procedimientos en las jornadas de capacitación que realice el DNP y MHCP.							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Elaboración en el DNP y MHCP de procedimientos internos donde aparezca reflejado el trámite de la vigencia expirada.							■	■	■	■	■								



## Proceso de vigencias expiradas



### 4.2.3 Registro en el BPIN para los proyectos de inversión

Existe una confusión sobre la oportunidad para registrar los proyectos de inversión nacional en el BPIN toda vez que el artículo 68 del Decreto 111 de 1996 establece que no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, mientras que el DNP ha establecido a través del artículo 1º. del Decreto 1569 de 1991 como requisito para la inclusión de un proyecto en el Plan Operativo Anual de Inversiones el registro del mismo en el BPIN.

La recomendación va encaminada principalmente a aclarar que los proyectos de inversión deben estar inscritos para el momento de aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI.

Por otra parte, se propone que los Ministerios asuman la administración de Bancos de Proyectos Sectoriales y que el DNP tenga funciones de evaluación económica y social del proyecto y posterior consolidación de los proyectos generados por los diferentes sectores.

Por otra parte, para las entidades adscritas y vinculadas se aclara que éstas deben adelantar dicho trámite a través de la Oficina de Planeación del Ministerio correspondiente; los requisitos del Ministerio deben ser los mismos que exigen el DNP y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN-MHCP), y la metodología de evaluación corresponderá a la Metodología General Aplicada (MGA).

Respecto de la MGA se considera que ésta no está diseñada para proyectos sociales, por tal razón el Ministerio de Protección Social exige a su entidades adscritas o vinculadas hacer un estudio paralelo que permita analizar la viabilidad de sus proyectos, con indicadores de seguimiento igualmente diferentes a los de la metodología.

La percepción que se tiene sobre el requisito de inscripción de proyectos en el BPIN, es que es una actividad netamente burocrática, por cuanto una vez inscritos los proyectos no se le hace un seguimiento a la información allí consignada. Tan es así que los indicadores que se postulan dentro de la ficha Planeación Nacional para efectos de control y seguimiento no son tomados en cuenta y las entidades utilizan otras metodologías con indicadores diferentes.

Se busca entonces con esta propuesta unificar criterios sobre la consolidación, control, oportunidad, trámite e interlocutores validos para la inscripción de los proyectos de inversión en el BPIN.

### *Cronograma de Implementación:*

CRONOGRAMA	2006						2007											
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic
Presentación por parte del equipo consultor de reglamentación de BPIN al DNP y MHCP.		■	■															
Estudio y aprobación de la propuesta por parte del MHCP y DNP			■	■														
Elaboración de documento final para ser incluido en un decreto reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto.					■	■												
Firma y publicación del Decreto Reglamentario al estatuto Orgánico de Presupuesto.						■	■	■										
Sensibilización sobre el nuevo rol del Departamento Nacional de Planeación en la consolidación de los BPIN sectoriales						■	■											
Capacitación especial a los Ministerios para obtener ventajas comparativas en su función de administrador del BPIN sectorial.							■	■										
Inclusión de nuevos procedimientos en las jornadas de capacitación que realice el DNP y MHCP.							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

#### **4.2.4 Decreto 4730 de 2005 - afectaciones, modificaciones y autorizaciones al presupuesto**

En el segundo informe de este componente del proyecto de consultoría se realizó un análisis de las disposiciones legales que regulan los trámites relacionados con las afectaciones, modificaciones y autorizaciones presupuestales, lo anterior teniendo en cuenta que los mismos han sido catalogados como generadores de dificultades para la oportuna y eficiente ejecución presupuestal.

En tal sentido se señalaron como normas reglamentarias de tales trámites las siguientes:

- **Artículo 28 Decreto 4730 de 2005. Modificaciones Presupuestales:** Si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para tales efectos.

La modificación se realizará preferiblemente mediante un contracrédito en la vigencia en curso. Cuando no sea posible, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

- Tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial de gastos.
- Contar con mayores ingresos.

En caso de que ninguno de los requisitos antes previstos se cumpla, y se requiera la respectiva adición, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, un análisis de las implicaciones de dicha adición y un conjunto de recomendaciones.

- **Artículo 29 Decreto 4730 de 2005. Modificaciones al Detalle del Gasto.** Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por Resolución o Acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por Resolución del Representante Legal en caso de no existir aquellas

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, aprobará las operaciones presupuestales contenidas en las resoluciones. Si se trata de gastos de inversión, se requerirá además, del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Para tales efectos, se definirán manuales y mecanismos de coordinación entre la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, de modo que el proceso de tramitación de modificaciones sea más eficiente, rápido y transparente.

Como se puede observar, el referido artículo 29 del Decreto 4730 de 2005 significa de alguna manera un avance en la disminución de los trámites presupuestales realizados por las entidades públicas frente al MHCP y el DNP, en el sentido de asignarle competencias especiales a las juntas o consejos directivos para autorizar y efectuar operaciones presupuestales que no impliquen modificación del monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, subprogramas de inversión o servicio de la deuda aprobados por el Congreso.

Sin embargo, para que las delegaciones establecidas en el decreto 4730 de 2005 tengan un verdadero efecto sobre los trámites presupuestales resulta necesario implementar la propuesta de reglamentación a través de un manual de los trámites necesarios para la afectación, modificación y traslados presupuestales.

La propuesta presentada se dirige a eliminar el trámite de aprobación posterior por parte del MHCP o del DNP cuando se trate de gastos de inversión y reemplazarlo por informes bimestrales para las entidades que no se encuentran en línea con el SIIIF y registro en línea para las demás entidades.

Se busca el últimas asignarles una verdadera autonomía a las entidades y establecimientos públicos del orden nacional, toda vez que no resulta lógico darles una aparente autonomía las Juntas o Consejos Directivos o al Representante Legal en caso de no existir aquellas, consistente en la posibilidad de efectuar modificaciones al decreto de liquidación que no modifiquen el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión, mediante la expedición de Resolución o Acuerdo según sea el caso, para posteriormente solicitar aprobación del MHCP para gastos de inversión y servicio de la deuda y del DNP si se trata de gastos de inversión.

### *Cronograma de implementación:*

CRONOGRAMA	2006						2007											
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic
Presentación por parte del equipo consultor de la propuesta de reglamentación del art. 29 del Decreto 4730 de 2005.		■	■															
Estudio de la propuesta por parte del DNP y DGPPN			■	■														
Elaboración por parte de DNP y MHCP de un manual dirigido a todas las entidades del sector público nacional informando el trámite adoptado.				■	■													
Divulgación de manual reglamentario del decreto 4730 de 2005				■	■													
Inicio de nuevo proceso							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Inclusión de nuevos procedimientos en las disposiciones generales de la ley de presupuesto vigencia fiscal 2007.					■	■												
Elaboración en el DNP y MHCP de procedimientos internos donde aparezca reflejadas la racionalización de trámites.					■	■												
Inclusión de procedimientos en las jornadas de capacitación que se adelanten por parte del DNP y MHCP							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

#### **4.2.5 Definición de funciones involucradas con la ejecución presupuestal**

Las funciones de las dependencias relacionadas con el ciclo presupuestal no se encuentran estandarizadas, situación que ha generado algunas sobrecargas, demoras y duplicidad de esfuerzos en las oficinas de planeación, secretarías generales y direcciones financieras.

Por lo anterior se recomendó como primera medida sugerir unas funciones mínimas y fundamentales que deben tener las dependencias involucradas en el proceso de ejecución presupuestal para posteriormente presentarlas al Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP y al Departamento Administrativo de la Función Pública, a fin de que se adopten los manuales necesarios para su cumplimiento e implementación.

Las funciones podrían tener un contenido similar al siguiente:

##### ***Oficinas de Planeación de los Ministerios***

- Coordinar y consolidar la priorización de programas y proyectos del Ministerio y de las entidades vinculadas y adscritas, que harán parte del Plan Nacional de Desarrollo, del Marco de Gasto de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual de Inversiones.
- Liderar las discusiones de política sectorial, de asignación de recursos, para el ministerio y sus entidades vinculadas y adscritas, con el DNP y la DGPPN.

- Coordinar y evaluar los proyectos a inscribir en el BPIN del ministerio y de las entidades vinculadas y adscritas.
- Coordinar y tramitar las modificaciones y adiciones presupuestales del ministerio y las entidades vinculadas y adscritas.
- Tramitar las autorizaciones de vigencias futuras y vigencias expiradas del ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas.
- Consolidar y evaluar la información relacionada con la ejecución presupuestal del ministerio y de las entidades vinculadas y adscritas.
- Realizar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas consignados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, del ministerio y de las entidades vinculadas y adscritas.
- Generar los informes requeridos por el DNP, DGPPN y la Presidencia de la República del sector; y presentar un informe al Ministro con las conclusiones y recomendaciones a que hubiere lugar.
- Generar canales de comunicación entre el Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas.
- Coordinar y realizar seguimiento al presupuesto del ministerio, consolidando los proyectos de inversión y los gastos de funcionamiento.

***Oficinas de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas***

- Presentar al Ministerio cabeza de sector la propuesta de priorización de programas y proyectos de la entidad, que harán parte del Plan Nacional de Desarrollo, del Marco de Gasto de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual de Inversiones.
- Liderar las discusiones con el Ministerio cabeza de sector para la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación.
- Tramitar la inscripción en el Ministerio regente de los proyectos de inversión en el BPIN.
- Tramitar ante la oficina de Planeación del Ministerio regente las modificaciones y adiciones presupuestales que requiera la entidad.
- Tramitar ante el Ministerio cabeza de sector las autorizaciones de vigencias futuras y vigencias expiradas que se requieran.
- Consolidar y evaluar la información relacionada con la ejecución presupuestal de la entidad.

- Realizar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas consignados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, de la entidad.
- Generar los informes requeridos por el DNP, DGPPN, Presidencia de la República, su ministerio y Organismos de Control; y presentar un informe al director con las conclusiones y recomendaciones que hubiere lugar.
- Consolidar y presentar al ministerio cabeza de sector el anteproyecto de Presupuesto de Funcionamiento e inversión de la entidad.
- Representar a la entidad en las reuniones que realice el ministerio cabeza de sector y de más entidades publicas relacionadas con las actividades de su competencia.
- Coordinar y realizar seguimiento al presupuesto de la entidad, consolidando los proyectos de inversión y los gastos de funcionamiento.

***Secretaría General de Ministerios y entidades adscritas y vinculadas***

- Ejercer la ordenación del gasto del presupuesto de funcionamiento de la entidad.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento para ser discutido con la Oficina de planeación de la entidad.
- Tramitar ante la Oficina de Planeación las solicitudes de modificaciones presupuestales o autorizaciones de vigencias futuras y expiradas que requiera la entidad en los gastos de funcionamiento a su cargo.

***División Financiera de ministerios y entidades adscritas y vinculadas***

- Expedir los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) debidamente solicitados por las dependencias competentes.
- Efectuar el registro presupuestal a los actos y contratos suscritos por la entidad.
- Efectuar la programación del Programa anual de Caja -PAC y hacer seguimiento periódico al cumplimiento de las metas del PAC.
- Coordinar la ejecución presupuestal de inversión y funcionamiento de la entidad.
- Generar la información requerida por la Oficina de Planeación para el seguimiento presupuestal.

***Otras dependencias con funciones de ejecución presupuestal***

- Elaborar los estudios técnicos que soporten la política, los programas y proyectos que harán parte del Plan Nacional de Desarrollo, del Marco de Gasto de Mediano Plazo, y del Plan Operativo Anual de Inversiones, del ministerio y sus entidades vinculadas y adscritas.
- Tramitar la expedición de los CDP necesarios para ejecutar los proyectos a su cargo.
- Informar a la oficina de financiera cualquier cambio en la programación inicial de pagos de los contratos a su cargo.
- Presentar informes a la Oficina de Planeación sobre el estado de avance de los proyectos a su cargo.

***Cronograma de implementación:***

CRONOGRAMA	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic
Reunion con el DNP - PRAP para presentación de manual de funciones para la Oficina de Planeacion, Secretaria General y oficinas financieras de todas las entidades publicas del orden nacional.		■	■															
Ajuste a las unciones propuestas por el equipo consultor. De ser necesario.			■															
Presentacion conjunta al DAFP de la modificacion a los manuales de funciones				■														
Aprobacion y divulgacion por parte de la DAFP					■	■												
Expedicion de decreto que modifique manual de funciones						■	■											
Publicacion y divulgacion de decreto para ajuste en entidades publicas.							■	■	■									
Modificacion a los manuales y procesos internos de los entidades de acuerdo conel nuevo decreto.							■	■	■									
Inclusion de cambio de funciones en las jornadas de capacitacion que se adelanten por parte del DNP, MHCP y DAFP										■	■	■	■	■	■	■	■	■

**4.2.6 Participación de la oficina jurídica en los procesos de contratación**

Las oficinas jurídicas de las entidades analizadas no atienden ni responden por los procesos contractuales que adelantan las entidades; estas funciones se encuentran en algunos casos dispersas o asignadas a dependencias que ejercen funciones misionales.

Esta falta de unificación jurídica genera dificultades en las entidades, toda vez que las dependencias que responden por el proceso de ejecución presupuestal se ven en la necesidad de crear pequeñas oficinas jurídicas que supervisen su proceso de contratación.



Por otra parte, la actividad misional se ve afectada cuando quienes deben adelantarla enfocan sus esfuerzos en atender el complicado tema jurídico que supone cualquier contratación estatal.

Se recomienda a las entidades adoptar alguna de las siguientes propuestas:

- Centralizar los procesos de contratación en la oficina jurídica- Grupo de Contratos. Esta opción supone robustecer las Oficinas Jurídicas, de suerte que cuenten con una dependencia que maneje la contratación estatal y unifique políticas en esta materia. Esta dependencia podría estar al nivel de División o grupo.
- Asignar abogados a las dependencias que responden por la ejecución presupuestal pero bajo la coordinación permanente de la Oficina Jurídica- Grupo de Contratos de la entidad.

### **4.3 Soluciones transversales**

#### **4.3.1 Ministerios como líderes del sector**

En el proceso de recolección de información, se identificó como hecho generalizado, percibir a los Ministerios, por parte de las entidades adscritas y vinculadas, como una entidad obstaculizadora de los procesos de programación y ejecución de los planes, programas y proyectos, al que hay que acudir para realizar trámites ante otras dependencias del Gobierno Nacional, tales como el MHCP, el DNP y la Presidencia de la República, sin que se obtenga valor agregado.

Por lo anterior se hace necesario recuperar el liderazgo de los ministerios al interior de sus sectores, y si es necesario hacerlo vía norma legal, se podría recurrir al Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, definiendo el alcance de los Ministerios en lo relacionado con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la coordinación en la fijación de políticas, priorización de planes, programas y proyectos, en la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual de Inversiones, como también en los trámites de viabilización e inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Igualmente, para efectos del seguimiento de las políticas y de los planes se recomienda que todo trámite de Vigencia Futuras (y Vigencia Expiradas, si no se acepta la propuesta con respecto al concepto de ejecución presupuestal) se realice a través del Ministerio, el que validará la pertinencia de la misma y continuará su trámite ante el DNP en caso de corresponder a un proyecto de inversión y la DGPPN-MHCP en caso de ser un gasto de funcionamiento.

La DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP, deberán reconocer como único interlocutor válido del Ministerio a la Oficina de Planeación, tema que se ha tratado en reuniones y al que están dispuesto a acatar.

#### ***Cronograma de implementación:***

CRONOGRAMA	2006						2007												
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic	
Presentación por parte del equipo consultor del rol de los Ministerios cabeza de sector al DNP, MHCP y los Ministerios y demas entidades.		■	■	■															
Elaboracion del documento CONPES que formalice la propuesta.			■	■	■														
Sensibilizacion a los Ministerios y entidades adscritas y vinculadas sobre la propuesta				■	■														
Presentación al Consejo de Ministros del referido documento CONPES					■	■													
Ajuste a los manuales de funciones y estructuras internas de los Ministerios y sus Oficinas de Planeacion para poder cumplir con su nuevo Rol.					■	■													
Ajuste de procesos y procedimientos presupuestales que incluya la modificacion propuesta					■	■													
Acompañamiento en las primeras activiades adelantadas sobre el tema presupuestal.					■	■													

#### 4.3.2 Comunicaciones entre el DNP y el MHCP referentes a trámites presupuestales

Se propone que las comunicaciones asociadas a los trámites presupuestales de las entidades del sector público nacional, expedidas por la DIFP-DNP cuenten siempre con copias directas para la DGPP-MHCP.

Actualmente las entidades del sector público realizan los trámites de manera independiente, es decir, primero se dirigen al DNP para obtener autorización y posteriormente acudir a la DGPPN-MHCP para la aprobación final. Este trámite demora el proceso y ha posibilitado que la información requerida por cada entidad sea diferente, y en ocasiones exigen requisitos diferentes generando posibles distorsiones en los conceptos previamente emitidos.

Por lo tanto, se recomienda que la comunicación dirigida al DNP sea simultánea a la de la DGPPN-MHCP, previa unificación de documentos requeridos y definición de los roles de las dos instancias, y una vez cuente con el visto bueno del DNP, éste último se dirija directamente a la DGPPN-MHCP, con copia a la entidad solicitante; este cambio puede disminuir los tiempos de trámite en alrededor de 20 días.

Esta recomendación ya fue acogida por las entidades, y es así como se expidió una circular firmada por las partes dirigida a todas las entidades ejecutoras sobre el cambio de procedimiento.

Básicamente los trámites involucrados corresponden a vigencias futuras ordinarias, vigencias futuras excepcionales, vigencias expiradas, solicitud de cambio de leyenda, traslado presupuestal y distribución previo concepto.

Se propone el siguiente cronograma de implementación:

CRONOGRAMA	2006						2007											
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dec
Sensibilización a los funcionarios del DNP y MHCP sobre la importancia de definición de roles frente a los trámites presupuestales adelantados por las entidades públicas del orden nacional.		■	■															
Reunión de concertación entre los actores del MHCP -DGPPN y el DNP -DIFP				■														
Elaboración por parte de DNP y MHCP de una circular dirigida a todas las entidades del sector público nacional informando roles de cada dependencia en los trámites presupuestales.		■	■															
Informe oficial a las demás dependencias del DNP y MHCP que tienen participación en las solicitudes efectuadas por las entidades que forman parte del PGN.				■	■													
Elaboración en el DNP y MHCP de procedimientos internos donde aparezca reflejados los roles.					■	■												
Inclusión de comunicación de roles en las jornadas de capacitación que se adelanten por parte del DNP y MHCP.							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

### 4.3.3 Sistemas de información sectorial

Desde el primer informe elaborado por este componente del proyecto de consultoría, en el cual se registraron los sistemas de información que actualmente existen en las entidades piloto, se hizo evidente que en ningún caso hay soluciones integrales que permitan hacer un seguimiento continuo al ciclo presupuestal de un proyecto, sino que se trata de herramientas aisladas e independientes, desarrolladas con intenciones puntuales, las cuales no se encuentran articuladas ni en un contexto institucional, ni en uno sectorial.

Puntualmente, existen desarrollos con sólidos fundamentos técnicos como el sistema para priorización de proyectos existente en el INVIAS, el cual se encuentra desarrollado bajo la metodología HDM, que está especializada en el análisis de proyectos carreteros; o los sistemas de información que efectúan los ejercicios de compensación en los fondos actualmente administrados por la Dirección General de Financiamiento del Ministerio de la Protección Social.

Asimismo, se encuentran esfuerzos por abarcar un espectro de información más amplio como el Finanzas 2000 existente en el SENA, en el cual se captura toda la información financiera de los proyectos de inversión y funcionamiento de la entidad; o el SINAPSIS del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial que contiene la información física y financiera de cada proyecto de inversión orientado a cumplir con el plan indicativo de la entidad.

De manera que como puede apreciarse, el desarrollo de iniciativas ambiciosas que permitan un seguimiento real a la ejecución sectorial de políticas no existe, y todos los esfuerzos se encuentran concentrados en soluciones atomizadas que no solo tienen un alcance limitado sino que adicionalmente presentan restricciones en cuanto a la calidad de la información que producen, bien sea porque la producción de la misma se encuentra tercerizada y es complejo hacer controles de calidad, o porque el tema de producción de información aun no cuenta con la importancia que debiera en las entidades seleccionadas.

Por lo anterior, se hace urgente empezar a trabajar en la armonización de las iniciativas existentes, pensando siempre en una articulación sectorial que permita desde los ministerios cabeza de sector rescatar un liderazgo en el tema de generación de políticas y un control real hacia sus entidades adscritas y vinculadas.

La construcción de un sistema de información sectorial, facilitará los flujos de información en los sectores y permitirá contar con claros responsables para la producción, uso y administración de la información generada.

Para la creación de dicho sistema, se debe desarrollar una estructura de diseño conjunto entre los ministerios y sus adscritas y vinculadas, para lograr consenso sobre temas como: indicadores a reportar, periodicidad de cargue de información y formatos de datos. De esta manera se garantizará que las plataformas bajo las cuales corren los sistemas de información locales, es decir de las entidades, se articulen a la nueva.

Referente a la infraestructura de dichos sistemas de información, esta deberá alojarse siempre en los Ministerios Cabeza de Sector, debido a que la responsabilidad de administración de los mismos se concentrará en las Oficinas de Planeación, atendiendo de esta manera a las nuevas responsabilidades que sugerimos le sean asignadas a esta dependencia, con el ánimo de rescatar su rol como líder y articulador sectorial.

La importancia de esta solución es tan considerable que motivó al equipo consultor a realizar un ejercicio piloto en el sector transporte, obteniendo importantes resultados de avance.

Para lo anterior, se inició con un trabajo de sensibilización que se enfocó en establecer las principales ventajas y desventajas con que actualmente cuenta la oficina de sistemas del ministerio, y de la mano de la oficina de planeación se realizaron una serie de reuniones en las que se estudió el impacto misional de contar con las actuales restricciones de producción de información.

Es importante mencionar que este ejercicio arrojó importantes resultados pues no sólo aumentó la conciencia institucional frente al tema de sistemas de información, sino que adicionalmente permitió a la Oficina de Planeación conocer algunos de los esfuerzos que en materia de sistemas y producción de información se están adelantando al interior del Ministerio, los cuales incluso llegan a generar productos como la elaboración de un documento sectorial que busca establecer protocolos de interoperabilidad con las entidades adscritas y vinculadas.

La segunda fase de la simulación se orientó a vincular a las demás direcciones de sistemas del sector, con la intención de conocer sus adelantos en la materia, así como los tipos y la calidad de la información que cada entidad produce.

Para lograr dicho objetivo, el equipo consultor elaboró una matriz de captura de datos que permitió comparar las diferentes soluciones existentes en el sector e iniciar un trabajo de detección de duplicidades, así como de experiencias exitosas con el objeto de evaluar su replicabilidad y posibilidades de interoperabilidad.

#### **4.3.3.1 Mapas de información sectorial**

Al realizar el ejercicio de diligenciamiento y análisis conjunto de la matriz, se visualizaron los flujos de información existentes en el sector transporte, incluyendo sus limitaciones y debilidades. Este ejercicio, aunado a las tareas que la oficina de sistemas ha venido adelantando conjuntamente con el DANE, permitió rediseñar estrategias y cuestionar al Ministerio sobre el tipo de información que actualmente solicita a sus entidades, evaluando posibilidades de nuevos esquemas de reporte unificados. Dentro de las principales conclusiones de esta etapa de la simulación pueden destacarse las siguientes:

- La información es abundante – Se desconoce su existencia y su uso.
- No está disponible en los tiempos requeridos.
- La Documentación incompleta.
- Cuenta con características técnicas diferentes.
- Existe ausencia de estándares.
- Se detecta duplicidad de esfuerzos.

Este ejercicio de definición de flujos de información sectorial resultó siendo de gran importancia, y siempre que se piense replicar el esquema propuesto por el equipo consultor se sugiere que se realice, debido a que no sólo fortalece la vinculación de las entidades adscritas con su ministerio, sino que permite que la problemática de producción y administración de información se entienda en un contexto más amplio al otorgar una responsabilidad colectiva.

Finalmente, vale la pena mencionar la activa participación que el Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública - COINFO ha tenido en esta etapa de la simulación. Su acompañamiento y apoyo a la iniciativa ha sido fundamental y su liderazgo desde este momento en que termina esta consultoría, garantiza que los esfuerzos no se pierdan y que por el contrario se complementen con los trabajos que en materia de Coordinadores de Información Sectorial y definición de estándares viene realizando la Comisión.

#### **4.3.3.2 Hardware y Plataformas**

Referente al tema de hardware y plataformas y continuando con la implementación del esquema propuesto, es de suma importancia que se realicen esfuerzos técnicos conjuntos encaminados al diseño de flujos de información robustos en donde se articulen las soluciones existentes con las futuras.

La interoperabilidad sectorial es un tema técnico que debe considerarse de primer orden en los sectores, por lo que se sugiere que los desarrollos futuros cuenten siempre con aprobaciones por parte de las oficinas de sistemas de los Ministerios Cabeza de Sector, así como del Comité Técnico de COINFO, atendiendo los lineamientos que este último defina en materia de interoperabilidad, acuerdos de nivel de servicio y flujos de datos.

#### **4.3.4 Estandarización de reportes**

Es necesario racionalizar la información demandada por el MHCP, el DNP, la Presidencia de la República, el mismo ministerio cabeza del sector y los diferentes organismos de control, por cuanto esta actividad genera un desgaste en las entidades que proveen la información, por los diferentes formatos que tienen que diligenciar, la diversidad en la información, las fechas de corte para producirla, y las diferentes herramientas tecnológicas y de programación utilizadas para su procesamiento.

Al interior de los sectores se está trabajado en la identificación de los diferentes reportes producidos, analizando su pertinencia y calidad de la información, como las herramientas de captura, procesamiento y consolidación, para ello se ha invitado al Confis a acompañar este proceso; pero es necesario que las entidades demandantes de la información la racionalicen y en lo posible estandaricen formatos, periodicidad, y como ya se dijo en otro aparte del informe, sea la Oficina de Planeación del Ministerio el responsable de su generación. En este sentido, el DNP ya está trabajando en una política sobre la generación y administración de la información.

#### **4.3.5 Desconocimiento de las normas y manejo presupuestal**

Durante el proceso de levantamiento de información con las entidades y posteriormente en el proceso de análisis y validación de procesos se detectó como punto crítico en todas las entidades objeto de análisis el desconocimiento generalizado del staff y las personas involucradas en el proceso de ejecución, de las normas y los trámites presupuestales.

Resulta fundamental adelantar un programa de capacitación al Staff y personal operativo responsable de la ejecución presupuestal en cualquiera de sus etapas en todas las entidades que formen parte del presupuesto nacional y territorial.

Esta capacitación debe tener talleres prácticos, guías e instructivos y servir de herramienta de comunicación y acercamiento con las entidades que forman parte del Presupuesto Público Nacional y que por lo tanto constituyen el insumo fundamental para cumplir con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este proceso debe ser adoptado de manera permanente por el MHCP y el DNP, sin perjuicio de la recomendación efectuada por esta consultoría.

### *Cronograma de implementación:*

CRONOGRAMA	2006						2007												
	jul	ago	sept	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic	
Elaboración de una guía práctica para trámites presupuestales.																			
Determinación de programa de capacitación para todas las entidades del orden nacional distribuidas por sectores.																			
Elaboración por circular invitando a todos los funcionarios del STAFF y personal operativo involucrado con el proceso de ejecución presupuestal en las entidades públicas del orden nacional.																			
Elaboración de talleres para el personal operativo en el manejo presupuestal.																			
Inicio de Capacitación.																			
Retroalimentación para nuevos programas de capacitación																			
Divulgación de manuales y guías en el Portal del Estado Colombiano.																			
Proceso permanente de capacitación sobre tramites y procesos presupuestales																			

#### **4.4 Soluciones particulares para los casos estudiados**

##### **4.4.1 Sector Transporte**

###### **4.4.1.1 Relación con entidades adscritas y vinculadas**

El Ministerio tiene por misión la definición, formulación, reglamentación y regulación de las políticas y planes de transporte, tránsito, y su infraestructura, mediante la articulación de los organismos que integran el sector y entre sus funciones están las de la formulación de la política en las áreas de su competencia, los planes sectoriales de transporte e infraestructura en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector. Igualmente la coordinación, promoción, vigilancia y evaluación de las políticas sectoriales.

Además debe coordinar, controlar, evaluar el gasto de las entidades adscritas y vinculadas y velar porque ejecuten las políticas y estrategias, planes, programas y proyectos.

No obstante las funciones que le fija la Ley no pueden ser cumplidas a cabalidad, en razón de que carece de mecanismos de interacción y seguimiento que le permitan participar técnica y activamente en la elaboración conjunta de los planes, programas y proyectos del gobierno nacional, ni hacer seguimiento real sobre la ejecución de los proyectos de cada una de las entidades adscritas o vinculadas.

En la actualidad no esta ejerciendo cabalmente los controles que le impone la ley y está fundamentalmente atendiendo sólo desde el punto de vista formal los tramites de orden presupuestal que se le solicitan.

Esta actividad de acuerdo con el manual de funciones está asignada a la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio, quien no está cumpliendo, por no contar con las herramientas para ejercer tal función, y porque ha perdido el liderazgo frente a las entidades del sector.

Por lo tanto es urgente que el Ministerio se consolide como órgano rector del sector, y para ello es necesario que fortalezca sus procesos de definición de políticas, planes, programas, priorización de proyectos y su seguimiento y análisis.

Una herramienta necesaria, adicional de la decisión política, son los sistemas de información.

En reunión con las Oficinas de Planeación del Ministerio y de sus principales entidades vinculadas y adscritas (Aeronáutica, INCO, INVIAS, Superintendencia de Transporte), se presentaron los avances del estudio en lo que atañe al sector transporte, destacando los problemas identificados en los procesos de programación, contratación ejecución y seguimiento de las partidas presupuestales, las recomendaciones que se dan, tales como la redefinición de las funciones de las áreas que participan en los procesos presupuestales y como consecuencia de ello los ajustes necesarios que se deben dar en los procesos.

Uno de los problemas críticos del sector es la información, por lo tanto se concluyó que una herramienta necesaria, adicional a la decisión política, para que el Ministerio pueda ejercer su liderazgo, y ser el interlocutor ante las altas jerarquías del Gobierno Nacional, son los sistemas de información.

A partir de esta premisa, se definió el cronograma que permitirá al Ministerio contar con las herramientas que le permitan asumir las responsabilidades que como órgano rector del sector le corresponde:

- Definición de políticas sectoriales
- Coordinación de los documentos CONPES de cada una de las entidades de su sector
- Elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo
- Coordinación y consolidación del Marco de Gasto de Mediano Plazo Sectorial
- Coordinación, definición de prioridades de los proyectos que hacen parte del Plan Operativo Anual de Inversiones de cada entidad del sector
- Trámites de inscripción y modificación de proyectos en el BPIN
- Trámites de Vigencias futuras o expiradas

La asunción de estas funciones por parte del Ministerio requiere un ajuste en los procesos internos del Ministerio y de cada una de las entidades adscritas y vinculadas, y eventualmente en algunas estructuras administrativas de las mismas.

De igual manera se requiere identificar las fortalezas y debilidades del Ministerio para asumir estas funciones de manera eficiente, identificando los mecanismos y herramientas con que se cuenta para el análisis técnico, financiero y económico de los proyectos, y la priorización al interior de cada entidad y del sector.

La Oficina de Planeación del ministerio adelantó un diagnóstico sobre la problemática de la información y concluyó:



- Abunda la información y en ocasiones se desconoce su existencia y su uso
- No se garantiza la disponibilidad en los tiempos requeridos
- La información no se encuentra documentada, o la documentación es insuficiente
- Característica técnicas diferentes
- Ausencia de estándares
- Duplicidad de esfuerzos

Lo anterior implica que las decisiones que se toman en el ministerio y en las entidades adscritas y vinculadas, no se encuentran documentadas.

Como producto de las reuniones, se identificó un aplicativo que permite al ministerio evaluar y priorizar los gastos de inversión, utiliza niveles de Demanda, de Oferta y Evaluación. Puede ser utilizado para evaluar y priorizar proyectos de un mismo modo de transporte, o considerar modos ya sean complementarios o excluyentes. Esta herramienta no es usada en la actualidad, y tecnológicamente se encuentra desactualizada; la oficina de planeación adelanta un concurso a través de Colciencias, para su actualización y revisión metodológica.

### ***Cronograma propuesto***

Se puso a consideración del Ministerio el siguiente cronograma, que busca el fortalecimiento del Ministerio como órgano rector del sector, y garantizar el flujo de información oportuna y veraz, requerida para el seguimiento y la toma de decisiones:

- Reunión jefes de oficina de planeación y del área de sistemas del sector
  - Presentación de las conclusiones y recomendaciones de la consultoría.
  - Discusión de las funciones propuestas para las oficinas de planeación y las áreas administrativas / financieras relacionadas con el manejo presupuestal y la participación de la Oficina jurídica en los procesos de contratación.
  - Preparación del cronograma para el análisis e implementación de las nuevas funciones.
- Preparación del cronograma relacionado con los sistemas de información.
- Análisis de herramientas de evaluación y priorización de cada entidad y del sector.
  - Las entidades y el ministerio deben contar con herramientas tecnológicas que permitan el análisis técnico, financiero, económico y de impacto de los proyectos formulados por cada una de ellas, y la capacidad de priorización al interior de la entidad, como del sector.
  - Ajustes y acondicionamiento de las herramientas de evaluación y priorización de proyectos.
  - Identificadas y analizadas las herramientas, se procederán a realizar los ajustes, actualizaciones y modernización de las herramientas.
  - Análisis de los sistemas de información del sector.

CRONOGRAMA	2006				2007											
	sept	Oct	nov	Dic	Ene	Feb	mar	abr	May	jun	jul	ago	sept	oct	nov	Dec
Reunión jefes de oficina de planeación del sector	■															
Reunión de jefes / coordinadores del área de sistemas del sector	■															
Análisis de herramientas de evaluación y priorización de cada entidad y del sector	■	■														
Ajustes y acondicionamiento de las herramientas de evaluación y priorización de proyectos			■	■	■											
Identificación de los sistemas de Información del sector	■	■														
Análisis de los sistemas de información del sector		■	■	■												
Definición de requerimiento de información por entidades del gobierno. Organismos de control, veedurías ciudadanas y otros			■	■												
Definición de interfaces entre las adscritas y vinculadas y el ministerio				■	■											
Identificación de requerimientos de las entidades (técnicos, organizacionales, operativos)						■	■									
Preparación del Mapa de Información del Sector						■	■									
Documento final de Sistemas de Información del Sector								■	■							
Presentación y solicitud de aprobación de los requerimientos físicos, financieros y humanos al DNP, MHCP, DAFP										■						

Los resultados esperados una vez se ejecute el anterior cronograma son:

- Racionalización de los procesos de programación, ejecución y seguimiento presupuestal.
- Coordinación de las políticas sectoriales y optimización en la asignación de recursos para proyectos
- Optimización de la información procesada por el Ministerio y cada una de sus entidades adscritas y vinculadas.
- Sistema de información integral de l sector.
- Interfaces de los sistemas de información en tiempo real.
- Selección de proyectos con herramientas técnicas.
- Garantizar a los usuarios de la información (gobierno, organismos internacionales, ciudadanía, demás instituciones o agentes externos) la oportunidad y calidad de la misma, y la centralización de la fuente quien asume la responsabilidad de la misma.
- Elaboración de un mapa de información sectorial.

#### **4.4.1.2 Estructura de los presupuestos de las entidades del sector**

El Estatuto Orgánico define la estructura del presupuesto de inversión, en programas, subprogramas, proyectos y subproyectos, división que no refleja claramente la naturaleza de las inversiones en infraestructura, lo que hace inconveniente el seguimiento a las políticas y a los impactos esperados. Igualmente es compleja la clasificación desde un punto de vista administrativo, por los procesos o tramites que tienen que realizar ante el DNP y el MHCP, para efectuar modificaciones o sustituciones de proyectos, fuentes de recursos, vigencias expiradas, etc., afectando la ejecución.

Este tema se discutió con la DGPPN-MHCP y con la DIFP-DNP, y son concientes de los problemas que genera la actual clasificación, y están comprometidos a revisarla. Recomendamos estudiar la posibilidad de agrupar proyectos de una misma naturaleza, que apunten a un mismo fin macroeconómico y de política, constituyendo megaproyectos o macroproyectos, que facilitarán el proceso de ejecución, dando mayor autonomía al Ministerio para la toma de decisiones (en conjunto con la entidad) y facilitando el seguimiento. La agregación de proyectos deberá tener en cuenta la afinidad de objetivos sin que vaya en detrimento del seguimiento a políticas.

#### **4.4.1.3 Seguimiento a políticas, programas y proyectos**

Definidos los sistemas de información para la captura y procesamiento de la información al interior de cada entidad y del Ministerio, que garanticen la oportunidad y confiabilidad de la misma, se recomienda que sean las Oficinas de Planeación las encargadas de consolidar la información y realizar el seguimiento integral, produciendo reportes periódicos a las directivas de las entidades y del Ministerio, y una vez evaluados y avalados, transmitirlos a las demás entidades del Gobierno Central interesadas en el tema.

Se deberá coordinar con el DNP, el MHCP y la Presidencia de la República, el contenido de los informes para evitar duplicidades en el procesamiento, o diligenciamiento de diferentes formatos de reportes; para ello se trabajará conjuntamente con el departamento nacional de Planeación con el objeto de coordinar la información que se deberá reportar al SPI (posteriormente SUIFP) y al SIGOB. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas se encuentra informada de estos aspectos y los está considerando en sus desarrollos de información

Igualmente se le ha solicitado al DNP y a la DGPPN-MHCP, en las diferentes reuniones de discusión del presente documento, que mantengan la disciplina de tener como únicos contactos, para efectos de la información, a las oficinas de planeación de las entidades.

### **4.4.2 Sector Protección Social**

#### **4.4.2.1 Sistemas de información**

Actualmente en materia de Sistemas de Información, el Ministerio de la Protección Social cuenta con una compleja estructura de soluciones debido a las numerosas aplicaciones que procesa.

La consolidación de la inversión social del país, y la necesidad de contar permanentemente con datos actualizados sobre la salud y los temas laborales de la nación, han motivado la construcción de numerosas herramientas que desafortunadamente siempre han sido desarrolladas e implementadas buscando atender necesidades puntuales de información y no necesariamente necesidades sectoriales que permitan la generación de insumos claros y eficientes para la definición de una política robusta y sobretodo permanente.

Este fenómeno de crecimiento desordenado de soluciones, ha fomentado la duplicidad de esfuerzos en varios casos, siendo importante destacar la herramienta para seguimiento a proyectos de las entidades adscritas y vinculadas, desarrollada por el ministerio como una respuesta a la baja efectividad que se percibía en el uso del BPIN como herramienta para toma de decisiones en el sector.

Lo anterior, no resultó siendo una solución idónea debido a que desgasta a las unidades ejecutoras y a las entidades adscritas y vinculadas en la alimentación de la información requerida, pues este sistema de información se encuentra diseñado con características diferentes al SPI – Sistema de seguimiento a proyectos de inversión- del DNP, que debería ser el actual sistema de seguimiento estándar.

Ante la percepción de lo anterior, el equipo consultor recomendó como primera medida analizar los diferentes desarrollos informáticos existentes en el Ministerio, determinar su complementariedad desde el punto de vista de las informaciones que procesan y de las plataformas tecnológicas en que se desarrollan; para definir en el corto plazo las responsabilidades en la administración de los sistemas, de la generación de la información, y de la consolidación y análisis de la misma (generación de reportes).

Lo anterior permitirá detección de duplicidad de esfuerzos y ayudará a la articulación e implementación del proyecto SIIS (Sistema Integral de Información en Salud), el cual busca justamente una articulación sectorial de soluciones.

Asimismo, este ejercicio de evaluación de herramientas permitirá reflexiones sobre la calidad y la pertinencia de la información que actualmente se reporta en el sector.

Para el desarrollo de esta tarea, se sugiere la implementación de la matriz propuesta para la comparación de soluciones.

#### **4.4.2.2 Grupo de sistemas como oficina adscrita al despacho del Ministro**

Una de las razones por las cuales los sistemas de información del Ministerio se encuentran atomizados tiene que ver con el nivel del grupo de sistemas en la estructura organizacional del Ministerio.

Actualmente, el grupo de sistemas se encuentra adscrito a la Dirección General de Planeación y Análisis de Política. Sin embargo, de acuerdo con los lineamientos dados por el COINFO, y

teniendo en cuenta la necesidad de fijar políticas relacionadas con los sistemas de información, se requiere darle un nivel más alto a dicho grupo.

Una vez se apruebe la creación de esta oficina, ésta tendrá que iniciar el proceso de análisis de los diferentes sistemas de información que se desarrollan en el Ministerio y, posteriormente, fijar la política en dicha materia para el sector.

Es importante definir con claridad las responsabilidades de la oficina del grupo de sistemas, de tal modo que se eviten tensiones internas que impidan el aprovechamiento de esta iniciativa como articulador interno (la responsabilidad de la oficina tendría que ver con la dotación de insumos para una eficiente, oportuna y confiable producción de información sectorial).

***Cronograma de implementación:***

CRONOGRAMA	2006				2007											
	sept	Oct	nov	Dic	Ene	feb	mar	abr	May	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic
Aprobación de cambios en la estructura organizacional	■	■	■													
Identificación de los sistemas de Información del sector				■	■											
Análisis de los sistemas de información del sector						■	■									
Definición de requerimiento de información por entidades del gobierno. Organismos de control, veedurías ciudadanas y otros								■	■							
Definición de interfaces entre las adscritas y vinculadas y el ministerio										■	■					
Identificación de requerimientos de las entidades (técnicos, organizacionales, operativos)												■	■			
Preparación del Mapa de Información del Sector														■	■	
Documento final de Sistemas de Información del Sector																■
Presentación y solicitud de aprobación de los requerimientos físicos, financieros y humanos al DNP, MHCP, DAFP																■

Para la puesta en marcha de esta decisión, es importante contar con la participación del PRAP (Programa de Renovación de la Administración Pública) y del Departamento Administrativo la Función Pública para evaluar la nueva estructura.

Una vez se cuente con la aprobación de estos dos organismos, sólo se requiere la creación de un decreto que modifique la estructura del Ministerio para iniciar la implementación, ya que se cuenta con un equipo técnicamente preparado que está en capacidad de iniciar la operación y que tiene el conocimiento de la totalidad de soluciones locales de sistemas existentes.

#### 4.4.2.3 Estructura y constitución de entidad administrativa para el tema de fondos

Actualmente el manejo de los fondos especiales administrados por el Ministerio de la Protección Social se encuentra en manos de la Dirección General de Financiamiento, quien para desempeñar sus labores requiere de un alto grado de interacción con otras dependencias internas, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Dirección de Riesgos Profesionales: Para el Fondo de Riesgos Profesionales.
- Dirección de seguridad económica: Para el Fondo de Pensiones Públicas – FOPEP y el Fondo de Solidaridad Pensional.
- Dirección de Promoción Social: Para la cuenta ECAT del FOSYGA.
- Dirección de Planeación - Grupo de Sistemas: Para la cuenta de compensación del FOSYGA.
- Dirección de Gestión de la demanda: Para la cuenta de compensación del FOSYGA.
- Dirección de Salud Pública: Para la cuenta de promoción del FOSYGA.
- Contabilidad: Para realizar reportes al SIIF.
- Oficina Jurídica – Grupo de contratación: Para las contrataciones de todos los Fondos.

Dicha interacción actualmente cuenta con numerosas restricciones y demoras en tiempos debido a que como no existen procesos “universales” al interior del ministerio, cada Dirección estructuró sus procedimientos y tiempos de trabajo de manera independiente, manteniendo una compleja interacción entre las mismas.

Asimismo, en la etapa de levantamiento de información, el equipo consultor encontró que existen temas administrativos de los fondos que deben ser manejados con independencia del ministerio como por ejemplo: la asignación de su PAC (Programa Anual de Caja) o los reportes “hacia fuera”, particularmente hacia el SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues a la fecha son atendidos por otras dependencias ajenas a la Dirección General de Financiamiento.

Lo anterior, motivó el estudio y diseño de mecanismos tendientes a otorgar una mayor independencia operativa a la estructura orgánica que administre los fondos, con la intención de poder estandarizar esquemas de trabajo que permitan estudios de tiempos y flexibilicen la ejecución presupuestal.

De esta manera se desarrolló una simulación que consistió en evaluar junto con la Dirección General de Financiamiento y la Dirección de Planeación, la posibilidad de eliminar la Dirección General de Financiamiento de la estructura actual del Ministerio y convertirla en una entidad adscrita al mismo, pero sin planta de personal asociada sino derivada del Ministerio, tal

y como ocurre en el caso del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA con el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

La simulación ayudó a encontrar las posibilidades de independencia operativa y de flexibilidad en las actividades asociadas a la ejecución presupuestal de los Fondos actualmente administrados en el Ministerio.

Al concluir el análisis, se estableció que la principal ventaja derivada de implementar este esquema de independencia para la actual Dirección General de Financiamiento, tiene que ver con la posibilidad de darle mayor peso sectorial a sus actividades, en la medida en que su relación con las demás direcciones del Ministerio de la Protección Social serían más formales y podrían contar con un mayor grado de exigencia y rigor debido a que dejan de percibirse como relaciones entre “pares iguales” y existe posibilidad por parte de la nueva estructura de exigir cumplimiento en tiempos y en la calidad de la información que se le suministra, lo que actualmente es imposible debido a que la actual Dirección General de Financiamiento ostenta el mismo nivel jerárquico que las demás.

Asimismo, al independizar operativamente esta Dirección, se garantiza que temas como la asignación de PAC (Programa Anual de Caja) y los reportes al SIIF (Sistema Integral de Información Financiera) se mantengan como responsabilidades de quien administra y ejecuta los recursos, pues actualmente como se mencionó, son actividades desarrolladas por otras dependencias del Ministerio que no conocen de la operación de los fondos y simplemente cumplen con el desarrollo de tareas mecánicas sin tener responsabilidad sobre la veracidad de la información, ni capacidad de sustentación sobre las necesidades y requerimientos de la Dirección.

Otra ventaja se encuentra asociada a la reducción considerable en tiempos, pues se estima que las relaciones con otras dependencias pueden tener una reducción en tiempos de respuesta de hasta 9 días hábiles.

Para su implementación definitiva es necesario trabajar en la expedición de una resolución que modifique la estructura interna del ministerio y en un decreto que constituya la nueva Dirección como un fondo adscrito al Ministerio sin planta de personal asociada, con independencia operativa, manteniendo la estructura de personal existente.

Asimismo, se requiere una modificación estructural en el Ministerio que contemple la migración de algunas de las tareas que actualmente desempeña la Dirección General de Financiamiento que no se encuentran asociadas al manejo de los fondos administrados por la institución hacia otras Direcciones.

Por último, es importante señalar que en caso en que la independencia orgánica no sea lograda a través de un decreto, que permita la creación de esta Dirección como un “fondo cuenta” adscrito al Ministerio, se debe trabajar al interior de la institución por dotar de mayor flexibilidad a la actual Dirección General de Financiamiento, permitiendo que los procesos para los cuales interactúa con otras direcciones sean estandarizados en tiempos y no se encuentren sujetos a las decisiones internas de cada dirección.

***Cronograma de implementación:***

CRONOGRAMA	2006						2007												
	jul	ago	Sept	oct	nov	dic	ene	Feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sept	oct	nov	dic	
Presentación de Propuesta al Ministro de la Protección Social				■															
Análisis de las funciones relacionadas con temas ajenos a los fondos desarrolladas por la Dirección General de Financiamiento				■	■														
Diseño de estrategia de migración de funciones hacia otras direcciones del ministerio					■	■													
Diseño de funciones de la nueva estructura para fondos				■	■	■													
Elaboración borrador de decreto con modificación en el ministerio							■	■											
Elaboración borrador de decreto para creación de nueva estructura							■	■											
Discusión interna de borradores de decreto									■										
Oficina jurídica de presidencia analiza decretos										■	■	■							
Los decretos son sancionados													■						
Minhacienda genera acceso independiente a SIIF para nueva estructura														■					
Inicio operación independiente															■	■	■	■	■

***Tipos de trámites afectados:***

Luego de la flexibilización de estructura para la Dirección General de Financiamiento, los siguientes trámites se verán afectados:

- Relación con las siguientes direcciones del ministerio para el control de la administración de los fondos, particularmente en lo referente a conceptos técnicos:
  - Dirección de Riesgos Profesionales: Para el Fondo de Riesgos Profesionales.
  - Dirección de seguridad económica: Para el Fondo de Pensiones Públicas – FOPEP y el Fondo de Solidaridad Pensional.
  - Dirección de Promoción Social: Para la cuenta ECAT del FOSYGA.
  - Dirección de Planeación - Grupo de Sistemas: Para la cuenta de compensación del FOSYGA.
  - Dirección de Gestión de la demanda: Para la cuenta de compensación del FOSYGA.
  - Dirección de Salud Pública: Para la cuenta de promoción del FOSYGA.
  - Oficina Jurídica – Grupo de contratación: Para las contrataciones de todos los Fondos.



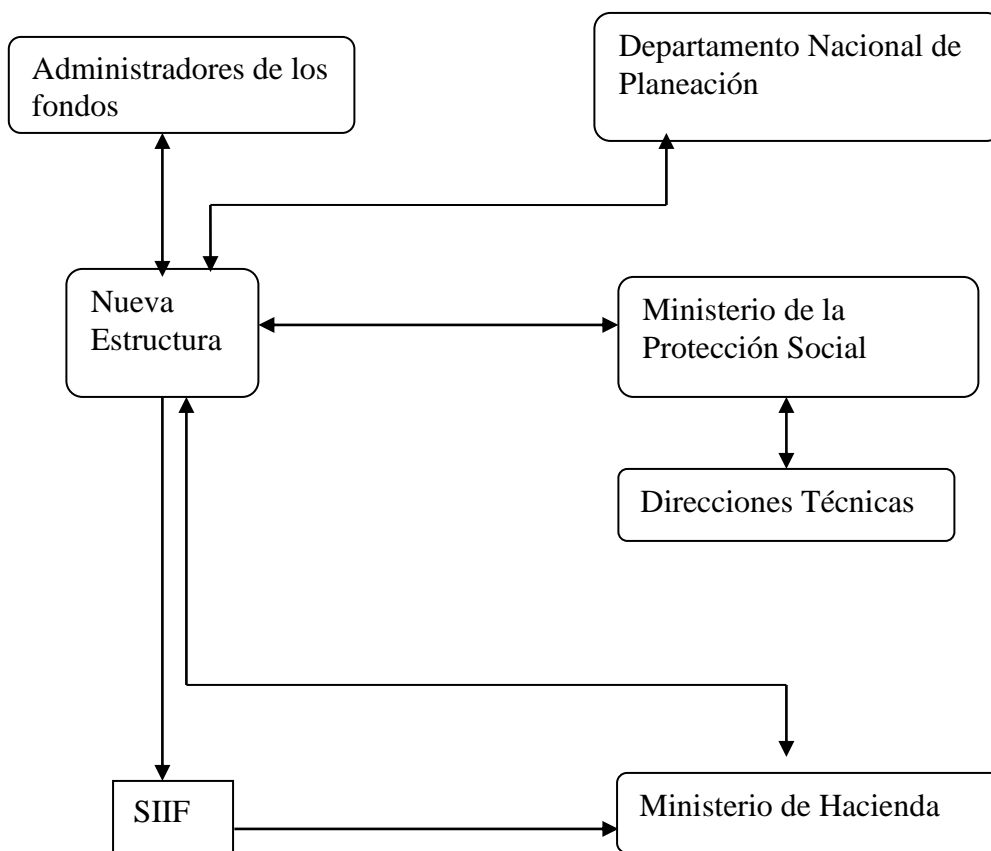
- Reportes al SIIF: Al contar con independencia operativa, la nueva estructura tendrá la responsabilidad de reportar directamente los avances de su ejecución al SIIF de Minhacienda.
- Asignación de PAC: Al gozar de independencia orgánica, el PAC de los fondos se adjudicaría directamente a la nueva estructura y se independizaría del del Ministerio.
- Las tareas que actualmente desempeña la Dirección que son ajenas a la administración de los fondos, serán cedidas a otras dependencias al interior del Ministerio.

#### **4.4.2.4 Flujos de información**

Los nuevos flujos de información que se derivan de la implementación de estos cambios orgánicos, implican una estrecha vinculación entre el Ministerio y la nueva estructura.

Es importante resaltar que los cambios generados, solamente están orientados a lograr una mayor capacidad de respuesta en lo referente al manejo de los fondos del sector, pero en temas de control y generación de política sectorial, así como en los conceptos técnicos asociados a los fondos, será el Ministerio quien tome las decisiones.

Por lo anterior, el nuevo flujo de información general que se propone es el siguiente:



#### 4.4.2.5 Manejo presupuestal de las subcuentas de los fondos

Es necesario incrementar la eficiencia en el manejo de las subcuentas de los fondos administrados por el Ministerio.

#### 4.4.3 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El ministerio tiene como objetivo primordial contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.

Como se puede observar, no se le asignan funciones como ente ejecutor de proyectos de inversión. Las partidas presupuestales que se le incluyen en el presupuesto general de la nación son ejecutadas a través de convenios interadministrativos con otros organismos del Estado

(municipios, departamentos, entidades prestadoras de servicios públicos, Corporaciones Autónomas, etc.)

Lo anterior responde al espíritu de descentralización contenido en la constitución Nacional, asignándole a las entidades territoriales la función de ejecución de los planes de saneamiento básico, que actualmente concentra el Ministerio y que desdibuja su función de generador de política, y más aún cuando desde el presupuesto general de la nación se esta fortaleciendo este subsector.

#### **4.4.3.1 Seguimiento a proyectos**

El Ministerio posee un sistema de seguimiento a proyectos denominado SINAPSIS, el que le permite hacer seguimiento a la ejecución de cada proyecto de inversión y funcionamiento, ya sea desde su aspecto físico o financiero. No obstante la función del seguimiento integral no está asignada a ninguna dependencia en particular, por lo tanto cada dependencia del Ministerio realiza algún tipo de seguimiento, sin que exista la consolidación de los resultados y el control a la calidad de la misma. Se concluye que la información y el seguimiento están atomizados en la entidad.

Eventualmente se consolidan algunos datos subsectoriales (vivienda, agua potable y saneamiento básico, etc.)

En reunión con el Secretario General y la Oficina de Planeación se recomendó que se le asignara la función de consolidar, analizar, administrar la información y darle la publicidad requerida, a la Dirección de Planeación, no sólo al interior del Ministerio, sino para sus entidades adscritas y vinculadas. Paralelamente esta oficina será la encargada de realizar el seguimiento a los planes, programas y proyectos de los subsectores, y generar los informes pertinentes.

#### **4.4.3.2 Ordenación de gasto y delegaciones relacionadas con la ejecución presupuestal**

En cuanto a la ordenación del gasto, las cuantías difieren según quien sea el ejecutor, sin que exista una política definida para tal asignación, por lo tanto se recomienda establecer límites a las delegaciones asignadas con una unidad de criterio respecto a las decisiones que de ahí se generen.

#### **4.4.3.3 Agua potable y saneamiento básico**

El Ministerio no cuenta con una infraestructura que le permita ser ejecutor de proyectos de inversión, sus funciones están directamente relacionadas con la política, la planeación y el control.

En el proceso de estudio y aprobación en el Congreso de la República, del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, se acordó incluir, una partida en los presupuestos generales de la nación del cuatrienio, por un billón de pesos, destinados básicamente a proyectos de educación, distritos de riego, y agua potable y saneamiento básico.

Los recursos asignados a proyectos de agua potable y saneamiento básico fueron presupuestados en el Ministerio, quien procedió a la firma de convenios interadministrativos con entidades territoriales, para la contratación y ejecución de los proyectos. El Ministerio en ejercicio de sus funciones actuó como regulador de la política, dandi viabilidad y aprobando los diferentes proyectos presentados por las regiones, utilizando el mecanismo de la “Ventanilla Única”.

En el Plan de Desarrollo para el periodo 2007 –2010, se pretende fortalecer las inversiones en este subsector, asignando partida cuantiosa en los presupuestos de inversión. Dado, como se ha reiterado, que el Ministerio no tiene la función de ejecución y que no cuenta con la infraestructura administrativa y técnica para hacerlo, se recomienda la creación de un Fondo Cuenta, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio, similar a Fonvivienda, para la administración de los recursos, tercerizando los procesos de evaluación, contratación, ejecución y seguimiento de los proyectos, limitando así las funciones del Ministerio a las actividades de Planeación y fijación de políticas.

Este tema fue tratado con el DNP, quien procederá a evaluar la conveniencia o no de la creación del Fondo Cuenta.

#### **4.4.4 Fondo Nacional de Vivienda**

##### **4.4.4.1 Estructura del presupuesto**

El presupuesto del Fondo se detalla a nivel de subsidios, limitando la diligencia en los traslados entre los diferentes subsidios, por efectos de la generación de saldos que se pueden presentar, y que para la optima utilización del presupuesto asignado, se requiere trasladar a subsidios con mayor demanda o capacidad de ejecución.

El DNP se comprometió a estudiar la agrupación de las partidas, de tal forma que el Fondo y sus directivas puedan tener autonomía en los ajustes de las mismas, redundando en agilidad y oportunidad en los cambios, y por lo tanto en una mayor asignación de subsidios.

##### **4.4.4.2 Interventorías**

Se identifica una baja calidad en las interventorías, que por ley deben contratar los ejecutores de los proyectos; la que se explica por los bajos honorarios que se le reconocen a los interventores, definidos en la norma (3% del costo total del proyecto), lo que ha traído consigo el contratar controles paralelos, como los ejercidos por FONADE, o que otros actores del proceso, tales como las Cajas de Compensación y la misma Unión Temporal, hayan montado sistemas de control más allá de lo que se le asignan en sus funciones, trayendo consigo demoras en los procesos e incrementando el costo del proceso.

Es necesario revisar la norma que limita los costos de la interventoría, y definir claramente los controles asociados al proceso que deben ejercer cada una de las entidades que hacen parte del proceso. Existe consenso en el Fondo y en la Unión Temporal, pero no se está haciendo nada para solucionarlo.

#### **4.4.4.3 Normatividad**

Existe una gran cantidad de normas que reglamentan los subsidios de vivienda, complejizando su ejecución, y haciendo difícil el entendimiento de los procesos relacionados con el otorgamiento de los mismos.

Es necesario compilar la normatividad vigente, lo que le permitiría a la ciudadanía el conocimiento claro de la legislación, disminuiría los errores por parte de los operadores de los programas. Una vez se realice la compilación, es necesario realizar programas de capacitación a las entidades que participan en el proceso, lo que permite el fortalecimiento de la tercerización de la operación, permitiendo así al Ministerio concentrarse en la definición de política.

#### **4.4.4.4 Relaciones con el Ministerio**

Como ya se ha mencionado el Ministerio no tiene capacidad técnica, operativa y administrativa para asumir funciones de contratación y ejecución presupuestal, razón por la cual las funciones de estudio, asignación, desembolso y control a sido asignado a terceros especializados, no obstante aún muchas de las tareas administrativas son asumidas por el Ministerio, generando demoras en los trámites.

Se recomendó disminuir la carga operativa que asume el Ministerio, tercerizando absolutamente todos los procesos vinculados al programa de subsidios de vivienda.

#### **4.4.4.5 Proceso de asignación de subsidios**

Las Cajas de Compensación tienen autonomía en desarrollo de su función de recepción de los documentos presentados por los aspirantes a los subsidios, que al no existir un estándar del proceso, o ser desconocido por la totalidad de las oficinas de recepción, genera interpretaciones diversa sobre los requisitos, por lo tanto es necesario homogenizar y divulgar los procesos y la información requerida, en beneficio de los usuarios.

#### **4.4.4.6 Definición de roles**

En el proceso de tercerización se han vinculado una serie de entidades, aparentemente con tareas específicas (Cajas de Compensación, Unión Temporal de Cajas de Compensación, Fonade, Findeter, Fiduciarias, etc.), que de acuerdo a las funciones que se encuentran ejerciendo, se pensaría que no tienen claro el rol que deben desarrollar en el proceso, generando duplicidades en algunas actividades, tales como el control, seguimiento y supervisión de los tramites realizados por los beneficiarios.

Se recomienda realizar jornadas de capacitación, en las que se este actualizando la normatividad, y se este recordando la función inherente a cada actor del proceso. También se considera imprescindible desarrollar un sistema de información, que le permita a las entidades que participan en el proceso, el conocimiento del estado de los subsidios.

#### **4.4.4.7 Relación postulación – asignación de subsidios**

Por la capacidad financiera del Fondo, no es posible atender la totalidad de la demanda de subsidio, por lo tanto se debería racionalizar la recepción y evaluación de los proyectos, ajustándolas a la capacidad de oferta. Para el caso de Findeter, se estima que de los proyectos evaluados tan sólo el 40% se les asigna subsidio, lo que genera sobrecostos, e ineficiencias en el proceso, además de los costos incurridos por los postulantes en la formulación de los proyectos.

#### **4.4.4.8 Proceso de asignación de subsidios**

Es necesario revisar los procesos de asignación y desembolso de los subsidios. El proceso de asignación está demorando entre siete y nueve meses:

– Resolución del MAVDT de preasignación de recursos	30 días
– Calificación de la convocatoria	15 días
– Proceso de selección	30 días
– Resolución selección	15 días
– Presentación documentos preseleccionados	60 días
– Cierre financiero hogares	30 días
– Comunicación hogares	30 días

Una vez asignado y comunicado el derecho al subsidio, se inicia el proceso de desembolso, que varía según la modalidad de subsidio, pero que puede durar entre seis y dieciocho meses.

Este proceso de ejecución no solo afecta a los usuarios, sino que el presupuesto general de la nación se ve afectado por cuanto históricamente los niveles de ejecución han sido mínimos como proporción de las asignaciones presupuestales, es así como en el 2003 tan solo se ejecutó el 10% de lo asignado, 3% en el 2004, 15% en el 2005. A partir del 2008, no se podrán constituir reservas de apropiación, lo que implica una planeación detallada de la asignación y desembolso, y utilizar la herramienta de Vigencia Futuras en el proceso.

La consultoría le recomendó al área técnica correspondiente del DNP estudiar los procesos de asignación de subsidios en otros países, tales como Chile y Méjico, y compararlos con los colombianos, en busca de una mejora en la eficiencia de la asignación y desembolso.

## **5 COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LOS TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL Y DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL**

### **5.1 Introducción**

Con base en el informe final de la primera fase de este proyecto de consultoría, se diseñó una etapa de implementación de unos aspectos críticos que permitirían el mejoramiento de los procesos llevados a cabo en la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN-MHCP). Uno de los objetivos de la primera fase era el de: *“La identificación de cambios institucionales que contribuyan a avanzar hacia un esquema de control del presupuesto por parte de la DGPPN-MHCP más eficiente y más eficaz y más acorde con su rol de Ministerio Central”*.

En el informe mencionado se hizo énfasis en que las responsabilidades de la DGPPN-MHCP son de orden estratégico, relacionadas con el desempeño del gobierno en su conjunto: *“Las responsabilidades de la DGPPN-MHCP están relacionadas principalmente con: el cumplimiento de los objetivos de disciplina fiscal; la coordinación y orientación del proceso presupuestal, la administración de información; respuesta a requerimientos legales asociados a esas responsabilidades”*.

En este sentido, el diagnóstico buscó diferenciar las decisiones que, desde el punto de vista de eficiencia organizacional, es conveniente centralizar en la DGPPN-MHCP, de aquellas que deben ser asignadas a otros niveles de gobierno.

Algunas de las recomendaciones fueron recogidas en el decreto 4730 de 2005, que le da más autonomía a los órganos nacionales que conforman la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto, para asignar el presupuesto de gastos generales y servicios personales. El decreto eliminó cerca de 450 trámites al año relacionados con modificaciones a este nivel. Esta propuesta contiene planteamientos específicos adicionales para trasladar responsabilidades que van a reducir cerca de 280 trámites de la DGPPN-MHCP, que surten procesos de aprobación interna dispendiosos.

Con el objetivo de avanzar hacia una mayor dedicación hacia el cumplimiento de las responsabilidades estratégicas se desarrollaron iniciativas para mejorar la organización de la información y los procesos decisorios de la DGPPN-MHCP que permitirán: i) Contar con más espacio para la planeación y organización de los presupuestos; ii) Mayor agilidad en la ejecución de los presupuestos de los órganos nacionales que conforman la cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Aliviar de las cargas operativas y de ciertos tipos de decisiones de asignación del gasto a la DGPPN-MHCP, permitirá fortalecer su liderazgo en actividades estratégicas, como la elaboración y el seguimiento del Marco de Gasto de Mediano Plazo, y eventualmente el liderazgo, con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la adopción del enfoque de presupuesto por resultados para el presupuesto público nacional.

Las actividades que se llevaron a cabo por parte del grupo de Fortalecimiento de los Trámites y Procedimientos Internos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y de los Sistemas de Información Presupuestal fueron:

1. Mejoramiento de los procedimientos para la aprobación por parte de la DGPPN-MHCP a las solicitudes de Modificaciones Generales al Presupuesto, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad.
2. Creación de un mecanismo automatizado de búsqueda de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP.

### 3. Desarrollo de un Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP.

## 5.2 Informes preliminares

### 5.2.1 Primer Informe

El primer informe presentado por la consultoría fue el Plan de Trabajo. En este plan se determinaron objetivos y actividades específicas así:

Plan de Trabajo:

- Entrega Cronograma de primeras reuniones de comités temáticos sobre trámites a cargo de la DGPPN-MHCP.
  - Envío de Memorando a los Subdirectores de la DGPPN-MHCP solicitándoles el levantamiento de los trámites que, a fecha de corte abril 30 de 2006, no han sido respondidos.
  - Organización de los trámites para establecer el orden de importancia para llevar a cabo los primeros comités, agrupando los mismos por temas.
  - Desarrollo de cronograma de las primeras reuniones de comités temáticos a ser desarrollados en el mes de mayo de 2006.
- Entrega del levantamiento inicial de la base de datos de conceptos jurídicos de la doctrina emitida por la DGPPN-MHCP y otras normas en materia presupuestal.
  - Revisión de las bases de datos de normas que reposan en la Oficina Asesora Jurídica del MHCP y almacenamiento en medio digital de aquellas que están relacionadas con la gestión de la DGPPN-MHCP.
  - Revisión y almacenamiento en medio digital de los conceptos jurídico - presupuestales emitidos por la DGPPN-MHCP.
  - Reuniones con los funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia y del MHCP que actualmente se encuentran realizando el levantamiento de normas.
  - Revisión del levantamiento de las normas por parte de los funcionarios del Ministerio del Interior y de Justicia y del MHCP y almacenamiento en medio digital de aquellas relacionadas con la gestión de la DGPPN-MHCP.
- 3. Entrega documento sobre resultados primeros comités temáticos sobre trámites a cargo de la DGPPN-MHCP.
  - Elaboración de un documento guía para ser entregado a los subdirectores de la DGPPN-MHCP, previo a la realización de los comités temáticos.
  - Resumen de aspectos positivos y negativos percibidos en los comités temáticos.
  - Análisis de la documentación soporte presentada por las diferentes subdirecciones para la autorización de las solicitudes de modificaciones y trámites.



- Entrega de una Propuesta Técnica a seguir por parte del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para la integración de los cambios al Decreto 568 de 1996 en sus artículos 16 y 18, para poder programar el presupuesto con el nuevo nivel de agregación.
  - Conocimiento de los procesos del SIIF en lo correspondiente a la programación presupuestal.
  - Reuniones con los gestores del Decreto modificatorio de Decreto 568 de 1996 para un mayor entendimiento de los efectos de este Decreto frente a lo anteriormente establecido en los artículos 16 y 18 del Decreto 568 de 1996.
  - Análisis de la implicación de los cambios desarrollados por el Decreto modificatorio del Decreto 568 de 1996.
  - Reuniones con la DGPPN-MHCP para la definición de Caso de Uso.
  - Elaboración del Caso de Uso.
  - Determinación de los impactos en el SIIF para la integración de dichos cambios.
  
- Documento de alcance y de especificaciones funcionales del proyecto de sistemas de gestión de la DGPPN-MHCP en sus tres componentes: a) Indicadores, metas y resultados de gestión, b) Administración de Trámites, c) Temas Jurídicos Presupuestales.
  - Reuniones con la DGPPN-MHCP para la definición de los casos de uso por cada uno de los componentes del sistema de información.
  - Elaboración de los casos de uso.
  - Elaboración de los prototipos de pantallas a implementar.
  
- Incorporar el resultado del proyecto de “Fortalecimiento de los procesos presupuestales a nivel de entidades” para el rediseño de los procesos sobre trámites al interior de la DGPPN-MHCP. En caso que en alguno de estos trámites haya participación de otros agentes externos se revisarán los procedimientos surtidos en la entidad correspondiente.
  - Reuniones con el grupo de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades” para determinar los aspectos identificados al interior de las entidades, de deficiencia en los procesos de diligenciamiento de trámites por parte de la DGPPN-MHCP.
  - Revisión de las propuestas de mejoramiento por parte del grupo de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades”.
  - Revisión de los procesos e informes que se efectúen en otras entidades como el DNP con respecto a trámites a cargo de la DGPPN-MHCP.
  - Desarrollo de conclusiones frente a la implicación de los aspectos antes descritos en la creación de los protocolos para la aprobación de Modificaciones, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad, al interior de la DGPPN-MHCP.
  
- Entrega formatos preliminares de seguimiento a los comités temáticos sobre trámites a cargo de la DGPPN-MHCP y recomendaciones de mejoramiento basados en las decisiones de gasto que se tomen en el periodo mayo-junio, teniendo en cuenta conceptos, requerimientos de información y particularidades sectoriales.

- Revisión de los trámites autorizados por la DGPPN-MHCP en los meses de mayo y junio del 2006.
  - Revisión del cumplimiento, por parte de las diferentes subdirecciones, de los compromisos pactados para la autorización de trámites a partir de las conclusiones de los primeros comités temáticos.
  - Elaboración primeros formatos para seguimiento comités temáticos.
- Presentación del prototipo del desarrollo del Software del Sistema de Gestión de Trámites que corresponde a la implementación del modelo entregado en la etapa de diseño y que soporta las reglas de negocio establecidas en el documento de alcance y especificaciones funcionales.
- Desarrollo del proceso de diseño del modelo de datos que soporta el sistema de Información.
  - Presentación del modelo de datos a la Dirección de Tecnología.
  - Aprobación por parte de la Dirección de Tecnología del modelo de datos.
  - Ajustes al modelo de datos de acuerdo a las observaciones de la Dirección de Tecnología.
  - Inicio del Desarrollo de los prototipos definidos en los documentos de especificaciones.
  - Presentación del modelo y de los primeros prototipos desarrollados.
- Documento resumen sobre los resultados de los segundos comités temáticos sobre trámites a cargo de la DGPPN-MHCP, considerando el mejoramiento frente a los primeros comités y ensayando los formatos sobre conceptos, requerimientos de información y particularidades sectoriales anteriormente determinados.
- Remisión de Memorandos para la citación de los segundos comités temáticos.
  - Envío de formatos a los participantes de los segundos comités temáticos para organizar el desarrollo de los mismos.
  - Discusión con los participantes de los segundos comités temáticos del mejoramiento frente a los primeros comités.
- Entrega, en medio digital, de los conceptos jurídicos de la doctrina emitida por la DGPPN-MHCP y otras normas en materia presupuestal que disponga de un mecanismo de consulta de referencias cruzadas.
- Determinación de las palabras clave con que se identificarán los diferentes conceptos jurídicos de la doctrina emitida por la DGPPN-MHCP y otras normas en materia presupuestal.
  - Montaje de la base de datos de conceptos jurídicos de la doctrina emitida por la DGPPN-MHCP y otras normas en materia presupuestal en el Sistema de Gestión de la DGPPN-MHCP.

- Pruebas técnicas sobre funcionamiento del mecanismo de consulta de referencias cruzadas.
- Entrega de los protocolos, formatos y requisitos que deberán surtir para la aprobación de Modificaciones, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad y de los cronogramas e institucionalización de los comités temáticos que se realizarán periódicamente para la aprobación de estos trámites.
  - Revisión de los resultados de los primeros y segundos comités temáticos.
  - Evaluación del impacto del mejoramiento obtenido con la mayor organización de los procedimientos para la aprobación de los trámites.
  - Evaluación del impacto del mejoramiento obtenido con la utilización de formatos estándar para la aprobación de trámites.
  - Envío de los protocolos, formatos y requisitos que deberán surtir para la aprobación de Modificaciones, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad a los diferentes subdirectores de la DGPPN-MHCP, para sus comentarios.
  - Evaluación conjunta con los funcionarios de la DGPPN-MHCP, considerando las estadísticas sobre periodos críticos de autorizaciones de los diferentes trámites, de las fechas adecuadas y la periodicidad para institucionalizar los comités temáticos sobre aprobación de trámites.
- Software en funcionamiento del Sistema de Gestión de Trámites recibido a satisfacción de la DGPPN-MHCP.
  - Desarrollo del software para la implementación de los casos de uso y de los prototipos definidos en el documento de Especificaciones.
  - Desarrollo del proceso de pruebas al software, ajustes y aprobación de usuario de cada uno de los casos de uso definidos.
  - Capacitación y entrega a Producción.
- Entrega de los Manuales Técnico y de Usuario del Sistema de Gestión de Trámites.
  - Elaboración del Manual Técnico.
  - Elaboración del Manual de Usuario.
- Incorporación de los temas de trámites y Conceptos Jurídicos en la página WEB del MHCP, de acuerdo con la capacidad de carga diagnosticada en el Plan de Trabajo y orientación a los funcionarios de la DGPPN-MHCP en su utilización.
  - Reuniones con los funcionarios encargados de la Administración de la página WEB para incluir los desarrollos en la misma.
  - Carga de la información.

- Capacitación a los funcionarios de la DGPPN-MHCP que sean encargados de la alimentación de la página WEB.

El Plan de Trabajo fue seguido rigurosamente por los consultores involucrados en el proyecto: Juan Felipe Jiménez: Coordinador del Componente; Beatriz Franco: Ingeniera Industrial colaboradora en lo correspondiente a procesos y depuración de Bases de Datos de Conceptos Jurídicos; y los Ingenieros de Sistemas Néstor Valbuena y Rafael Londoño, programadores y desarrolladores del Sistema de Gestión de Trámites. Cabe resaltar que permanentemente se contó con la supervisión y apoyo de la Coordinadora General del Proyecto Eficiencia y Rendición de Cuentas, Maria Consuelo Rodríguez.

### **5.2.2 Segundo Informe**

El Segundo Informe contempló diferentes tareas iniciales, las cuales se resumen a continuación:

- Se dio la planeación de los primeros Comités Temáticos, que estaban orientados a la autorización y creación de políticas para los trámites a cargo de la DGPPN-MHCP sobre Modificaciones Generales al Presupuesto, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad.

Se llevaron a cabo estos comités donde participaron los diferentes Subdirectores de la DGPPN-MHCP. En las reuniones se planteó por parte de los Subdirectores la necesidad de revisar el alcance de los comités temáticos, esto es, si en éstos se debe hacer aprobación efectiva y conjunta de los trámites, o si simplemente deben operar como reuniones para la determinación de políticas a seguir frente a los diferentes trámites de la DGPPN-MHCP.

Basados en la recomendación de los Subdirectores, se discutió este planteamiento con la Directora General de Presupuesto Público Nacional, concluyéndose que se crearían unos comités temáticos de política y no aprobatorios como inicialmente se había planteado en la primera fase del proyecto de consultoría.

- Se dio el levantamiento de Conceptos del Consejo de Estado relacionadas con la función presupuestal que fueron encontradas en la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica del MHCP, desde el año 1993 hasta el año 2003. Estos fueron archivados en formato Word.
- El Informe Final de la primera fase del proyecto de consultoría recomendó la expedición de un Decreto que desagregará el Decreto de Liquidación de la Ley de Presupuesto, para efectos de permitir algunas modificaciones directamente por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Nuestra función fue verificar que a través del SIIF pudieran percibirse estas modificaciones.

Se estudiaron tanto el Decreto 4730 del 28 de diciembre del 2005, como las Resoluciones 140 del 29 de diciembre del 2005 y 09 del 16 de febrero del 2006, para establecer las modificaciones que implicarían al ordenamiento del Plan de Cuentas en el SIIF. Como resultado del análisis se estableció:

- Que el cambio fundamental de estas normas fue la incorporación de un nivel adicional de desagregación en el Plan de Cuentas identificado con el denominativo de Subdinal, exclusivamente para las cuentas relacionadas con Gastos de Personal y Gastos Generales.
- Con el fin que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación pudieran cumplir con lo determinado por las nuevas normas, y para que su afectación se viera reflejada en el SIIF, era necesario efectuar unas adecuaciones al modelo de datos de este sistema, e incluir los ajustes correspondientes en el Software.
- Las diferentes Subdirecciones de la DGPPN-MHCP debían estar de acuerdo con los cambios surtidos en el SIIF.
- Dado el mayor nivel de responsabilidad de las entidades en la afectación del Anexo al Presupuesto General de la Nación, es importante un control del sistema a estos cambios.

Se concluyó que previo a las modificaciones a los artículos 16 y 18 del Decreto 568 de 1996, por medio del Decreto 4730 del 28 de diciembre del 2005, y las Resoluciones 140 del 29 de diciembre del 2005 y 09 del 16 de febrero del 2006, hubo coordinación con el SIIF para incluir el impacto en la desagregación de cuentas, y que no fue necesario realizar un Plan de Acción adicional para incorporar estas modificaciones, pudiéndose hacer un seguimiento permanente por parte de los funcionarios de la DGPPN-MHCP a los cambios que realicen directamente las entidades a través del SIIF.

- Finalmente, en el segundo informe se adjuntó el Documento de alcance y de especificaciones funcionales del proyecto de sistemas de gestión de trámites de la DGPPN-MHCP.

### **5.2.3 Tercer Informe**

El Tercer Informe continuó con las tareas previstas dentro del Plan de Trabajo así:

- Se realizó una reunión el día 6 de junio del 2006, contando con la participación de los grupos de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades” y Fortalecimiento de los trámites y procedimientos internos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y de los sistemas de información presupuestal” y la Coordinadora del Proyecto de Eficiencia y Rendición de Cuentas, donde se expuso la posibilidad de eliminar los trámites al interior de la DGPPN-MHCP para la Modificación del Parque Automotor, Cajas Menores y Modificación de Plantas de Personal. Adicionalmente, se trató el tema de una simplificación del trámite de aprobación de vigencias futuras por parte de esta Dirección.

Se discutieron los hallazgos encontrados por el grupo de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades”. Los procesos presupuestales de las entidades del

Presupuesto General de la Nación en los que participa la DGPPN-MHCP, debido a que deben autorizarlos, presentan las siguientes características:

- Se llevan a cabo de manera diferente según la entidad.
- A criterio de los consultores y de las mismas entidades, se surten procedimientos innecesarios como la revisión por parte del Ministerio al que la entidad está adjunta.
- El tiempo de aprobación es prolongado debido a las diferentes instancias de revisión.
- No hay un estándar para el diligenciamiento de autorizaciones.

El grupo de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades” consideró pertinente darle mayor agilidad al proceso presupuestal de la entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Por un lado debe darse mayor independencia y por otro es importante estandarizar el proceso de aprobación para aquellos trámites que definitivamente deban cumplir una instancia de autorización por parte de la DGPPN-MHCP, por el DNP o por otras entidades como el Departamento de la Función Pública.

Las conclusiones generales fueron:

- Es oportuno darle mayor autonomía a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para la modificación del Parque Automotor, Cajas Menores y Modificación de Plantas de Personal, para descongestionar a la DGPPN-MHCP.
- Los protocolos de aprobación de Vigencias Futuras y Modificación de Plantas de Personal al interior de la DGPPN-MHCP, deberán contemplar las instancias de aprobación en otras entidades, para optimizar la revisión de documentos soporte y otros.
- Los trámites de modificación al presupuesto de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se vuelven excesivamente dispendiosos, debido al gran número de aprobaciones que se surten a nivel de estas entidades, en la DGPPN-MHCP y en el DNP o el Departamento de la Función Pública, como es el caso de las Vigencias Futuras y las Modificaciones a la Planta de Personal.

Estos aspectos fueron considerados para la elaboración de la propuesta final por parte de la consultoría.

- El 1 de junio del 2006 se efectuó una reunión entre el equipo de consultores definido para llevar a cabo el componente de “Fortalecimiento de los trámites y procedimientos internos de la DGPPN y de los sistemas de información presupuestal” y la Directora General de Presupuesto Público Nacional, donde se revisaron todos los trámites a cargo de la Dirección, y se definieron aquellos que inicialmente se cargarán en el Sistema de Gestión de Trámites.

Con base en la lista revisada se seleccionaron los siguientes trámites que se cargarán inicialmente en el sistema:

- Trámites Relacionados con el Programa de Renovación de la Administración Pública.

- Atención a Usuarios.
  - Revisión Proyectos de Ley.
  - Respuestas a Demandas.
  - Trámites relacionados con la Bodega de Datos.
  - Tareas Administrativas.
  - Aprobación de Vigencias Futuras.
  - Aprobación de Cajas Menores.
  - Certificados de Inembargabilidad.
  - Informe de Ejecución del Presupuesto General de la Nación mensual y acumulado (gastos).
  - Informe Trimestral de ejecución del Presupuesto General de la Nación (Ingresos y Gastos).
  - Informe de compromisos Presupuesto General de la Nación trimestral y acumulados.
  - Informe de compromisos inversión nación mensual y acumulada.
- Se hizo un planteamiento inicial para la eliminación de los trámites de Modificación del Parque Automotor, Cajas Menores y Modificación de Plantas de Personal, por parte de la DGPPN-MHCP.
  - Se entregó el diseño del Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP, el cual se entregó a la Dirección de Tecnología del MHCP para su aprobación.
  - Se entregó el Modelo Físico de Datos del Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP, orientado a ser implementado en una Base de Datos Oracle.
  - Se continuó con el levantamiento de la Base de Datos de conceptos jurídicos y se escanearon los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la DGPPN-MHCP durante el año 2001.

#### **5.2.4 Cuarto Informe**

El Cuarto Informe estuvo orientado al avance en materia del sistema. Las principales actividades realizadas fueron:

- En reunión sostenida el día 22 de junio de 2006 con la Dirección de Tecnología del MHCP, se propusieron las alternativas que estaban siendo evaluadas para el desarrollo del Sistema de Información. Los funcionarios de la Dirección de Tecnología del MHCP expresaron que consideraban pertinente y consecuente con sus políticas realizar el desarrollo de este sistema utilizando Java J2EE, manifestando su desconocimiento de la herramienta Oracle Application Express. Se tomo la decisión de realizar el desarrollo del Sistema de Gestión de Trámites utilizando J2EE con la ayuda del IDE Jdeveloper.

De otra parte, para el diseño de aplicaciones WEB se decidió utilizar el Model 2 Architecture. Este modelo separa el diseño e implementación de los elementos de una aplicación WEB MVC (model – view – controller pattern).

- Se dio inicio a la etapa de desarrollo del sistema de información. Frente a esta actividad se realizaron los siguientes avances:
  - Construcción de los packages con los cuales interactuará la aplicación con la base de datos en lo que corresponde con las operaciones de consulta, inserción, actualización y/o eliminación de información de cada una de las tablas que componen el modelo de datos del sistema.
  - Desarrollo del esquema de seguridad del sistema (a nivel de aplicación), ya que realmente la seguridad se manejará como se hace tradicionalmente con Oracle: a partir de roles y privilegios.
  - Se realizó la programación de las JSP y las clases que permiten realizar la parametrización básica (estructura de datos tipo concepto valor y maestro detalle básico) del sistema.

### **5.2.5 Quinto Informe**

En el Quinto Informe se empezaron a entregar productos finales y se efectuó una propuesta importante de reducción de trámites a la DGPPN-MHCP.

- Como resultado de los diferentes comités llevados a cabo con los Subdirectores de la DGPPN-MHCP se desarrolló una propuesta del grupo consultor para la simplificación de los trámites de Autorización de Modificaciones a las Plantas de Personal y Parque Automotor al interior de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, y la eliminación de la autorización de Cajas Menores por parte de esta dirección. También se efectuó una propuesta alterna para delegar completamente la autorización de la aprobación de Modificaciones del Parque Automotor en cabeza de los diferentes Ministerios de cada Sector, bajo unos lineamientos de Política de la DGPPN-MHCP.
- Se entregaron los conceptos jurídicos emitidos por la Oficina Jurídica de la DGPPN-MHCP, entre los años 2003 y 2006 que, con base en las diferentes reuniones sostenidas con los profesionales y el jefe de esta oficina, debían hacer parte de la base de datos inicial de conceptos jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP. Se realizó la entrega de la herramienta a la Oficina Jurídica para que la validaran y efectuaran los comentarios sobre la misma.

### **5.3 Informe Final**

Basados en los avances obtenidos a través del periodo de la consultoría, se logró alcanzar el cumplimiento de los objetivos previstos así:



### **5.3.1 Mejoramiento de los procedimientos para la aprobación por parte de la DGPPN-MHCP a las solicitudes de Modificaciones Generales al Presupuesto, Vigencias Futuras, Modificación de Plantas de Personal, Adquisición de Vehículos, Solicitudes de Cajas Menores y Certificados de Inembargabilidad.**

Se realizó un trabajo conjunto con los funcionarios de la DGPPN-MHCP con el objetivo de optimizar la función de esta Dirección con respecto a la gestión de estos trámites. Es importante resaltar que la propuesta del diagnóstico era la creación de unos comités temáticos para la aprobación de los trámites.

A pesar del diagnóstico inicial, y luego del análisis de diferentes alternativas, la orientación de la consultoría fue examinar la posibilidad de eliminar la función de aprobación de algunos de estos trámites por parte de la DGPPN-MHCP, en aras de descongestionarla y permitir enfocar los esfuerzos a una labor de programación más que de seguimiento y control.

Por lo tanto, la propuesta definitiva se basó en lo siguiente<sup>46</sup>:

- Modificaciones Generales al Presupuesto: Propuesta de creación de un Grupo de trabajo denominado Comité de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP, el cual tendrá como funciones:
  - Fijar las políticas generales de la DGPPN-MHCP para el manejo de trámites que le corresponda adelantar relacionados con el presupuesto de la vigencia fiscal y evaluar su cumplimiento.
  - Determinar las directrices que deberán atender las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para el trámite de autorizaciones o conceptos de la DGPPN-MHCP, entre otros los relacionados con vigencias futuras, modificaciones al presupuesto y modificaciones a las plantas de personal.
  - Determinar las directrices que deberán atender las Empresas Industriales y Comerciales del Estado para el trámite de autorizaciones o conceptos que sean de competencia de la DGPPN-MHCP.
  
- Vigencias Futuras: Actualmente hay definidos dos procedimientos para Vigencias Futuras:
  - Solicitud y Autorización de Vigencias Futuras que superan el periodo de Gobierno.
  - Solicitud y Autorización de Vigencias Futuras Ordinarias y Excepcionales.

Se propuso la creación de un solo protocolo, que considera las actividades que son comunes a cada tipo de Vigencias Futuras y las actividades particulares de cada una de ellas. Adicionalmente, se propuso la racionalización de la función de la “Secretaría Ejecutiva del CONFIS”, la cual deberá cumplir las siguientes actividades:

- Verificar que la documentación que se envía al CONFIS esté completa.
- Preparar y custodiar las actas.

---

<sup>46</sup> Ver el Anexo 1 del informe final presentado por este componente del proyecto de consultoría.

- Notificar a las entidades solicitantes y a los Subdirectores los resultados del estudio de aprobación de las Vigencias Futuras.

Con este esquema las Subdirecciones son las responsables directas de la información y deben concentrar sus esfuerzos en presentarla acorde con las necesidades del CONFIS y de acuerdo con los parámetros establecidos por la Secretaría Ejecutiva del CONFIS. De esta manera, se reduce el número de tareas a realizar en este trámite, se generan ahorros en el tiempo empleado por la DGPPN-MHCP para la autorización de este trámite y se mejora sustancialmente el tiempo de respuesta.

- Modificación de Plantas de Personal: Se propuso un Proyecto de Decreto orientado a limitar la expedición de conceptos previos por parte de la DGPPN-MHCP sobre los Decretos de Plantas de Personal, sólo cuando se requiera la viabilidad porque se exceden los costos de la planta actual.

De esta manera se reduce considerablemente el número de trámites relacionados con Plantas de Personal donde participa la DGPPN-MHCP.

- Adquisición de Vehículos: Se propuso la expedición de un Decreto mediante el cual se redefine el procedimiento de aprobación de modificaciones al Parque Automotor. Se da mayor autonomía a los organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financian sus gastos con recursos del Tesoro Público, para que realicen las modificaciones al Parque Automotor sin necesidad de solicitar la autorización a la DGPPN-MHCP, bajo unas reglas mínimas que el decreto señala y atendiendo algunos supuestos:
  - Sujeción de los gastos a la programación orientada por el Plan de Compras.
  - Supervisión de los Ministerios a los cuales se encuentran adscritas o vinculadas las entidades.
  - Las modificaciones que se surtan a ese Plan de Compras serán analizadas y aprobadas por los diferentes Ministerios.
- Solicitudes de Cajas Menores: Se propuso que las modificaciones al número y/o cuantía de las Cajas Menores no requieran de la aprobación de la DGPPN-MHCP y se plantearon dos posibilidades para delegar esa función:
  - La expedición de un decreto reglamentario con vocación de permanencia donde la autonomía y responsabilidad sobre la creación y modificaciones a las Cajas Menores sea delegada en los Representantes Legales de las diferentes entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, basándose en las reglas consignadas en éste.
  - Adoptar mediante Resolución de la DGPPN-MHCP el mismo procedimiento del decreto propuesto, evento en el cual será de expedición anual con base en la autorización de la Ley Anual de Presupuesto, como ha sido tradicional hasta la fecha.

En cualquiera de los dos eventos se eliminan las autorizaciones de la DGPPN-MHCP, pese a lo cual es pertinente señalar que el punto de partida es lo aprobado hasta la vigencia 2006.

- Certificados de Inembargabilidad: La expedición de Certificados de Inembargabilidad no tenía un procedimiento estandarizado. Se creó el procedimiento para el trámite de Certificados de Inembargabilidad, y se incorporó en el Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP.

Es importante señalar que las propuestas sobre estos trámites avanzan en el diagnóstico efectuado por el componente de *“Fortalecimiento de los procesos presupuestales a nivel de entidades”*, dado que en el mismo se indica la necesidad de dar mayor autonomía a las entidades para ahorrar tiempo y ganar agilidad en procesos que no tienen un impacto presupuestal alto, pero cuyo diligenciamiento ante la DGPPN-MHCP resulta dispendioso, tales como son las aprobaciones a Modificaciones al Parque Automotor o Cajas Menores.

### **5.3.2 Creación de un mecanismo automatizado de búsqueda de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP.**

El objetivo de esta actividad fue la organización sistematizada de respuestas que la DGPPN-MHCP realiza permanentemente a diferentes dudas sobre temas presupuestales y que por su naturaleza toman el carácter de Conceptos Jurídicos. Es importante resaltar que ninguna Base de Datos, Pública o Privada, contiene estos conceptos, por lo que su creación al interior de la DGPPN-MHCP será una herramienta fundamental para la administración de la información de esta Dirección.

Para el levantamiento de esta información se tomaron en cuenta tanto los Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP como los Conceptos emitidos por el Consejo de Estado relacionados con la función presupuestal que fueron encontrados en la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se indicó en el resumen del Primer Informe, se efectuó un estudio de los conceptos del Consejo de Estado, revisando la base de datos que reposaba en la Oficina Jurídica del MHCP. De esta base de datos se reunió un total de doscientos ocho (208) conceptos que tenían alguna relación con la función presupuestal<sup>47</sup>. Cabe resaltar que dentro de la Base de Datos de Conceptos Jurídicos de la DGPPN-MCHP, no se incluyen los conceptos Emitidos por el Consejo de Estado, por cuanto en la Directiva Presidencial 001 del 2005 se establece que existirá una única base de datos de Normas y conceptos Jurídicos del Consejo de Estado, y de la Rama Judicial, que afectan dichas normas, la cual será administrada por el Ministerio del Interior y de Justicia. Por lo tanto, el esfuerzo se redireccionó a la revisión y el levantamiento de las conceptos emitidos por la DGPPN-MCHP.

El trabajo inicial consistió en la revisión de los conceptos emitidos por la DGPPN-MHCP durante el año 2001. De setecientos cuarenta y tres (743) conceptos emitidos durante el año 2001, resultaron ciento quince (115) conceptos que por su importancia, a criterio de los consultores, deberían hacer parte de la base de datos de Conceptos Jurídicos de la DGPPN-MHCP.

---

<sup>47</sup> En el Anexo 2 del informe final entregado por este componente del proyecto se puede encontrar la base de datos y los documentos Word de cada concepto.

Después de un Plan de Acción realizado conjuntamente con el Coordinador de la Oficina Jurídica de la DGPPN-MHCP, se estableció que la base de datos se iniciaría con los conceptos jurídicos emitidos entre los años 2003 y 2006, los cuales según el criterio del Coordinador de la Oficina Jurídica son los más importantes y los que incluyen las percepciones más actualizadas sobre los diferentes temas presupuestales. De un total de 3.198 conceptos revisados se llegó a una base de datos de 124 conceptos, que por su relevancia y consistencia con las condiciones actuales, deben hacer parte del inventario inicial de la Base de Datos de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP<sup>48</sup>.

Cada concepto está matriculado con las palabras claves que identifican los temas presupuestales. Por lo tanto, la búsqueda puede hacerse relacionando varios temas y de acuerdo a los márgenes de tiempo que se establezcan. La recomendación es que hacia futuro, todos los conceptos que sean expedidos por la DGPPN-MHCP hagan parte de la base de datos.

De otra parte, el sistema quedó habilitado para permitir que los conceptos que se desee puedan ser consultados a través de la Página WEB del MHCP y sobre los mismos criterios de búsqueda por temas. Esta habilitación es discrecional<sup>49</sup>.

### **5.3.3 Desarrollo de un Sistema de Gestión de Trámites al interior de la DGPPN.**

Se desarrolló el Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Dirección de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>50</sup>.

El sistema se encuentra en funcionamiento y los trámites que se cargaron en el mismo son:

- Trámites Relacionados con el Programa de Renovación de la Administración Pública.
- Atención a Usuarios.
- Revisión Proyectos de Ley.
- Trámites relacionados con la Bodega de Datos.
- Tareas Administrativas.
- Aprobación de Vigencias Futuras.
- Certificados de Inembargabilidad.
- Informe de ejecución presupuestal trimestral, ingresos y gastos.
- Informe de ejecución trimestral gastos de personal y generales.
- Informe de Vigencias Futuras período Uribe, trimestral.
- Informe de compromisos de inversión mensual.

---

<sup>48</sup> En el Anexo 4 del informe final entregado por este componente del proyecto se adjunta la relación de los conceptos jurídicos que conforman la base de datos inicial de los conceptos emitidos por la DGPPN-MHCP y que están incorporados en el Sistema de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP.

<sup>49</sup> En el informe final entregado por este componente se adjunta el memorando de entrega a la DGPPN-MHCP del sistema que contiene la Base de Datos de Conceptos Jurídicos, así como el software correspondiente.

<sup>50</sup> En el informe final entregado por este componente se adjunta el software y el manual de funcionamiento y operación del Sistema de Gestión de Trámites.

Es importante que la totalidad de los trámites donde tiene injerencia la DGPPN-MHCP se incorporen en el sistema, para que pueda hacerse un seguimiento permanente a la gestión de trámites de la Dirección.

#### **5.4 Conclusiones y contribución de la consultoría en la mejora en las prácticas presupuestales del Gobierno Nacional.**

- Con la propuesta de eliminación y mejoramiento de algunos trámites críticos de la DGPPN-MHCP, se da mayor espacio para que esta Dirección acentúe su labor de programación presupuestal y disminuya la actividad de control y seguimiento. De otra parte, a nivel de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se da mayor autonomía, lo que redundará en procesos más ágiles y por lo tanto en mayor dedicación a la planeación presupuestal.
- La propuesta de eliminación y mejoramiento de algunos trámites está relacionada con los hallazgos del grupo de “Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales a Nivel de Entidades”. Lo expresado por las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación es que deberían tener mayor autonomía para el manejo de sus presupuestos, sobre unas bases claras de responsabilidad y lineamientos de política. Las tareas administrativas de aprobación de trámites les demandan tiempo valioso que podrían aprovechar en mayor planeación y seguimiento a sus presupuestos.
- La constitución de una Base de Datos de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN-MHCP, con un sistema organizado de búsqueda, permite mayor organización interna y mayor transparencia con el exterior. De otra parte, redundará en una disminución de las consultas a la DGPPN-MHCP, ya que muchas de las dudas que son recurrentes, pueden ser resueltas a través de los conceptos previamente emitidos. Los interesados en consultar esta Base de Datos podrán acceder a ella a través de la Página WEB del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la sección de la DGPPN-MHCP.
- El Sistema de Gestión de Trámites permite hacer un seguimiento permanente a las tareas realizadas en la DGPPN-MHCP. Hacia futuro permitirá hacer una redistribución de personal, revisar las fortalezas y debilidades de los diferentes grupos de trabajo y desarrollar acciones para el mejoramiento en los tiempos de respuesta. Finalmente, será una herramienta fundamental para las discusiones y políticas que se adopten en el “Comité de Gestión de Trámites de la DGPPN-MHCP”.
- El componente de “Fortalecimiento de los Trámites y Procedimientos Internos de la DGPPN –MHCP y de los Sistemas de Información Presupuestal”, del programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas, además de incidir directamente sobre la reducción de trámites aprobados por la DGPPN creó las bases para un mejoramiento continuo en la función de aprobación de trámites por parte de esta Dirección. Con estas bases se podrá dar mayor énfasis a la tarea de programación y seguimiento a la ejecución del Presupuesto General de la Nación, tanto a nivel de la DGPPN-MHCP, como a nivel de las entidades.
- La implementación de la propuesta para la eliminación de la aprobación por parte de la DGPPN-MHCP de la autorización de modificaciones al Parque Automotor y al número

y/o cuantía de las Cajas menores, y la limitación a la expedición de conceptos previos por parte de la DGPPN-MHCP sobre los Decretos de Plantas de Personal, sólo cuando se requiera la viabilidad porque se exceden los costos de la planta actual, permitirá una reducción de cerca de 280 trámites de la DGPPN-MHCP, que surten procesos de aprobación interna dispendiosos. Lo anterior, aunado a los efectos en la disminución de trámites por la expedición del decreto 4730 de 2005, permitirá una reducción porcentual importante en los trámites referentes a modificaciones del presupuesto.

### Situación Actual (Incluye efectos por la expedición del Decreto 4730 de 2005)

	Sep-05	Sep-06	VARIACIÓN
MODIFICACIONES	1.183	1.038	-12,3%
CAJAS MENORES, PARQUE AUTOMOTOR Y PLANTAS DE PERSONAL	318	296	-6,9%
<b>TOTAL</b>	<b>1.501</b>	<b>1.334</b>	<b>-11,1%</b>

### Simulación histórica considerando que se aprobaran las propuestas realizadas por la presente consultoría

	Sep-05	Sep-06	VARIACIÓN
MODIFICACIONES	1.183	1.038	-12,3%
CAJAS MENORES, PARQUE AUTOMOTOR Y PLANTAS DE PERSONAL*	318	75	-76,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.501</b>	<b>1.113</b>	<b>-25,8%</b>

NOTA: Quedarían aproximadamente 75 trámites de Modificaciones a Plantas de Personal, que son los que exceden los costos de la Planta Actual.

## 6 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA GENERAL AJUSTADA -MGA Y LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX-POST PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL

### 6.1 Introducción.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), administra el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) en el cual, por ley, se deben inscribir todos aquellos proyectos que van a ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación. Dichos proyectos deben realizarse de acuerdo con la Metodología General Ajustada (MGA), que fue desarrollada y es administrada por el Grupo Asesor de Programas y Proyectos de Inversión Pública (GAPI) que depende directamente de la DIFP-DNP.

Es así como la MGA se concibió como una herramienta integral para la gestión de proyectos que sirviera como instrumento de decisión en cada una de las etapas del ciclo presupuestal como son planeación, seguimiento y evaluación a la ejecución física, presupuestal, financiera y de resultados. Dicha metodología es estandarizada y de uso obligatorio para todas las entidades del sector central y entidades territoriales que financien proyectos con recursos de la Nación.

Sin embargo, se han presentado problemas en el uso de esta Metodología y en muchos casos es subvalorada como herramienta gerencial y de optimización del gasto publico, por lo que este estudio busca determinar si la información solicitada es suficiente y pertinente, si la herramienta es clara, asequible y de fácil manejo y si las entidades cuentan con las capacidades técnicas requeridas para el buen uso de la Metodología, así mismo se propondrán algunas

modificaciones que permitan optimizar los procesos de formulación de programas y proyectos con el fin de que la MGA pueda ser usada como instrumento gerencial en el proceso presupuestal colombiano.

Por otro lado, la metodología de evaluación ex-post desarrollada por el BPIN busca mantener un constante seguimiento a los proyectos de inversión que son ejecutados con los recursos del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, actualmente las entidades hacen reportes de seguimiento financiero, físico y de resultados en diferentes sistemas de información como son SIIF, SIGOB, SPI, etc. Esta diversidad de reportes no permite estandarizar la información y hacerle un verdadero seguimiento a la inversión nacional, al igual que no permite verificar la calidad de la información suministrada por las entidades ejecutoras. Por lo que en la segunda parte se estudiarán las diferentes metodologías de evaluación ex-post del sector central y su pertinencia. Adicionalmente se hará una propuesta de articulación y armonización de las diferentes metodologías existentes y de los sistemas de información usados para tal fin<sup>51</sup>.

## **6.2 Metodología General Ajustada - MGA.**

### **6.2.1 La MGA y la Programación Presupuestal.**

Toda entidad del sector central o entidad territorial que desee acceder a los recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar un proyecto o programa debe formular y hacer una evaluación ex-ante de acuerdo con la MGA. Con esta Metodología se identifica, prepara y evalúa el proyecto para luego en caso de ser viable, ser transmitido mediante la ficha EBI al DNP.

Para que un proyecto sea viable es necesario que la entidad rectora del sector (Ministerios y Departamentos Administrativos) emita el concepto de viabilidad que incluye una evaluación técnica, financiera, social y económica del mismo al igual que su consistencia con las políticas sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con lo establecido en la resolución 5345 de 1993 y en la resolución 0421 de 2001, el DNP delegó en los Ministerios y Departamentos Administrativos, la función de dar viabilidad a los proyectos que compiten por recursos del Presupuesto General de la Nación. El concepto de viabilidad incluye los siguientes aspectos:

- Verificación de la utilización correcta y completa de la metodología utilizada para la Identificación, Preparación y Evaluación del proyecto y de los requisitos establecidos en el Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).
- Verificación de la existencia de las cartas de respaldo necesarias. Ésta expresa la intención de cofinanciar o ejecutar el proyecto. Se hace necesario el envío de las correspondientes cartas de respaldo en los siguientes casos, de acuerdo con el Decreto 2240 de 1991: i) Si el proyecto es cofinanciado por dos o más entidades, deberá anexarse una carta de respaldo de cada una de las entidades que financien o cofinancien el proyecto, ii) Si la ejecución del

---

<sup>51</sup> Como anexos al informe final entregado por este componente del proyecto de consultoría, se incluyó lo siguiente: flujograma del proceso de inscripción de un proyecto de inversión en el BPIN; formatos empleados en la MGA; y un análisis de la MGA frente a la teoría de proyectos y el caso de Chile.

proyecto es realizada por una entidad distinta de la entidad responsable de su evaluación y presentación, o de la(s) entidad(es) financiadora(s) del mismo, se deberá incluir una carta de respaldo de la entidad ejecutora.

- Verificación sobre la consistencia y viabilidad del proyecto, fundamentada en el problema o necesidad que origina la realización del proyecto y con base en los indicadores de evaluación del proyecto, teniendo en cuenta:
  - El Plan de Desarrollo.
  - Los Documentos CONPES que orientan la política sectorial.
  - Los Planes y Objetivos de la Entidad responsable del Proyecto.

Las oficinas de planeación de los Ministerios y Departamentos Administrativos rectores de cada sector, son las encargadas de velar por la calidad en la preparación y evaluación de los proyectos o programas que van a ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Una vez el proyecto cuente con el concepto positivo de viabilidad es transmitida la ficha de Estadística Básica de Inversión (EBI) al DNP. Dicha ficha EBI sintetiza la información del proyecto o programa y la mayor parte de la información técnica no es socializada fuera de la entidad responsable de la ejecución del proyecto o programa. Una vez la ficha EBI es transmitida al DNP las unidades técnicas correspondientes emiten el control posterior de viabilidad, el cual debe ser positivo para que el proyecto sea cargado en el BPIN. En la mayoría de los casos estas unidades técnicas ya conocen los proyectos y no se hace necesaria una revisión exhaustiva, salvo el caso de nuevos proyectos.

El DNP en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) realiza la programación y asignación de recursos para cada vigencia fiscal, dichos recursos son distribuidos en los proyectos que cuentan con el control posterior de viabilidad y que se encuentran inscritos en el BPIN; la ejecución de los recursos es responsabilidad de cada una de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y se rige por el principio de anualidad, es decir dichos recursos deben ser presupuestalmente comprometidos durante la vigencia correspondiente.

### **6.2.2 Componentes de la MGA.**

En la MGA, la información solicitada se captura en 51 formatos en Excel de los cuales 18 son obligatorios y se encuentra agrupada en cuatro módulos así:



### Módulo 1: Identificación

Formato	Descripción	Obligatorio
ID-01	Identificación y Descripción del Problema o Necesidad	x
ID-02	Características Demográficas de los Habitantes Directamente Afectados por el Problema o Necesidad	
ID-03	Zona o Área Afectada por el Problema o Necesidad	x
ID-04	Caracterización del Uso del Suelo de la Zona Afectada por el Problema o Necesidad	
ID-05	Caracterización Económica de la Zona Afectada por el Problema o Necesidad	
ID-06	Análisis de Participaciones	
ID-07	Características Demográficas de la Población Objetivo	x
ID-08	Zona o Área donde se Ubica la Población Objetivo	x
ID-09	Caracterización del Uso del Suelo de la Zona donde se Ubica la Población Objetivo	
ID-10	Caracterización Económica de la Zona donde se Ubica la Población Objetivo	
ID-11	Descripción del Objetivo	x
ID-12	Listado y Descripción de las Alternativas de Solución	x

En este primer módulo son obligatorios 6 formatos. El primero de ellos el ID-01 tiene como objetivo la identificación del problema central o la necesidad en términos de los efectos directos e indirectos, las causas directas e indirectas, una descripción de la situación actual y la magnitud del problema.

Los siguientes formatos obligatorios ID-03, ID-07 e ID-08 contienen información relacionada con la zona o área afectada, el tipo de población afectado por el problema y la población objetivo, así como la discriminación de esta población en términos de edad, género, estrato y grupos étnicos.

La información relacionada con los objetivos tanto generales como específicos y las metas relacionadas se solicita en el formato ID-11, mientras que el listado de las alternativas estudiadas y la alternativa seleccionada se encuentra en el formato ID-12.

## Módulo 2: Preparación

Formato	Descripción	Obligatorio
PE-01	Estudio Legal	
PE-02	Estudio de la demanda y oferta del bien y/o servicio en una serie histórica	
PE-03	Proyección de la Demanda y Oferta del Bien y / o Servicio en Cantidades.	
PE-04	Estudio de Localización	<b>x</b>
PE-05	Estudio Técnico - Descripción	
PE-06	Estudio Técnico - Cuantificación de Capacidad y Nro de Beneficiarios	<b>x</b>
PE-07	Depreciación de los Activos Fijos	
PE-08	Estudio Institucional	
PE-09	Efecto Ambiental	<b>x</b>
PE-10	Análisis de Riesgos.	
PE-11	Aspectos Comunitarios (Veeduría, Participación y Aportes de la Comunidad)	
PE-12	Cuadro de Costos	<b>x</b>
PE-13	Cuantificación y Valoración de los Ingresos y Beneficios	<b>x</b>
PE-14	Amortización de Crédito y Pago de Capital	
PE-15	Amortización de Crédito Extranjero y Pago a Capital	
PE-16	Total Amortización de Crédito y Pago a Capital	

En el módulo de preparación son obligatorios 5 formatos: PE-04 Estudio de Localización, PE-06 Estudio Técnico Cuantificación de Capacidad y Número de Beneficiarios, PE-09 Efecto Ambiental, PE-12 Cuadro de Costos y PE-13 Cuantificación y Valoración de los Ingresos y Beneficios.

La información requerida en estos formatos obligatorios para cada una de las alternativas estudiadas o propuestas para la solución del problema, se agrupan en: descripción de la población con su localización y categorización, el efecto ambiental (licencias ambientales y planes de manejo ambiental), determinación de costos detallados para cada una de las actividades en las etapas de preinversión, inversión y operación y mantenimiento y por último la cuantificación de los ingresos y beneficios de cada una.

Los primeros 12 formatos del tercer módulo son aplicables a cada una de las alternativas propuestas, los formatos EV-23 a EV-25 muestran un resumen de las alternativas propuestas y los formatos EV-26 a EV-28 corresponden únicamente a la evaluación ex ante de la alternativa seleccionada.

### Módulo 3: Evaluación Exante

Formato	Descripción	Obligatorio
EV-01	Flujo de Caja a Precios Constantes (en Miles de Pesos) de la Alternativa de Solución	
EV-02	Costo de oportunidad de la Alternativa de Solución	<b>x</b>
EV-03	VPN Financiero a Precios de Mercado, VPNF de la Alternativa de Solución	
EV-04	Tasa Interna de Retorno Financiera de la Alternativa de Solución	
EV-05	CAE Financiero a Precios de Mercado de la Alternativa	
EV-06	Indicadores de Costo Eficiencia Financiero de la Alternativa	
EV-07	Flujo de Caja a Precios Económicos o Sociales (en Miles de Pesos) de la Alternativa de Solución	
EV-08	VPN a Precios Económicos o Sociales (VPNES) de la Alternativa de Solución	
EV-09	Cálculo de la Tasa Interna de Retorno Económica o Social de la Alternativa de Solución	
EV-10	Indicadores de Costo Eficiencia Económicos y/o Sociales de la Alternativa	
EV-11	Costo Anual Equivalente a Precios Económicos o Sociales, CAEES, de la Alternativa de Solución	
EV-12	Ponderación en el Uso de los Factores de Origen Nacional de la Alternativa de Solución	

Evaluación Exante para la Alternativa Seleccionada		
EV-23	Resumen Comparativo - Descripción de las Alternativas	
EV-24	Resumen Comparativo - Costos de las Alternativas	
EV-25	Resumen Evaluación Financiera, Económica o Social y Ponderación del Uso de Factores de Origen Nacional de las Alternativas.	
EV-26	Selección y Justificación de la Alternativa de Solución	<b>x</b>
EV-27	Selección del Nombre del Proyecto	<b>x</b>
EV-28	Datos Complementarios del Proyecto	<b>x</b>

Para las alternativas propuestas es obligatorio el formato EV-02 en el que se define el costo de oportunidad a precios de mercado. Los formatos EV-23 a EV-25 muestran comparativamente las alternativas propuestas en cuanto a descripción, ingresos y costos, y evaluación económica y social. En el formato EV-26 se ingresa la alternativa seleccionada dando una descripción de la misma y una justificación, esta selección es potestad del formulador.

Una vez seleccionada la mejor alternativa es necesario realizar la Evaluación Ex-ante de ésta incluyendo la clasificación presupuestal y asignación del nombre que aparecerá en la Ley General de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo (formato EV-27). Si es el caso, en el

formato EV-28 se incluye la información de los estudios adicionales que respaldan la alternativa seleccionada de acuerdo a los lineamientos establecidos en las Guías Sectoriales de Proyectos<sup>52</sup>.

#### Módulo 4: Programación

Formato	Descripción	Obligatorio
PR-01	Programación Físico - Financiera	x
PR-02	Programación Fuentes de Financiación	x
PR-03	Información de las Entidades Solicitantes y Ejecutoras del Proyecto - FNR	
PR-04	Programación de Metas	x

En la programación Físico – Financiera del formato PR-01, se encuentran detalladas cada una de las actividades necesarias para desarrollar el proyecto, separadas en las etapas de Preinversión, Inversión y Mantenimiento y Operación, es decir se contemplan todos los gastos durante la vida útil del proyecto.

Para determinar las Fuentes de Financiación en cada una de las etapas del proyecto, el formulador hace uso del formato PR-02. Mientras que el formato PR-03 es de uso exclusivo para proyectos a ser financiados con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (FNR).

En el formato PR-04, el ejecutor ingresa todos los indicadores que permitirán la evaluación y el seguimiento tanto físico como financiero del proyecto. Estas metas están agrupadas en Indicadores de Impacto, de Producto, de Gestión, de Ciencia y Tecnología, de Generación de Empleo y de Eficiencia en la Ejecución Presupuestal.

### 6.2.3 Otras Experiencias de Bancos de Proyectos

#### 6.2.3.1 El Banco de Programas y Proyectos del Distrito Capital (BDPP).

Buscando una experiencia nacional similar que fuera comparable con el BPIN y de la cual se pudieran extraer ejemplos valiosos se encontró el Banco de Programas y Proyectos del Distrito Capital (BDPP), el cual fue reorganizado por el Alcalde Mayor mediante el Decreto 449 de 1999 y se definieron los procedimientos para dar cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo Orgánico de Presupuesto.

<sup>52</sup> La MGA cuenta con 12 guías sectoriales realizadas por el DNP y cuyo objetivo principal es el de apoyar la formulación de proyectos en sectores para los cuales la metodología estándar debe ser complementada. Estas son: 1. Ambientales 2. Ciencia y Tecnología, 3. Regionales de Comercialización, 4. Pequeña Irrigación, 5. Construcción, Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura Vial, 6. Mineros, 7. Modelo Hdm - Construcción y Mejoramiento de Carreteras, 8. Gestión Integral de Residuos Sólidos, 9. Carcelarios, Tribunales y Despachos Judiciales, 10. Educación, 11. Energía y 12. Salud.

El BDPP es una herramienta para la planeación que consiste de un sistema de información donde se registra el conjunto de iniciativas de inversión que han sido consideradas viables por las entidades responsables de su ejecución, y se le hace seguimiento a las mismas.

El BDPP está conformado por los siguientes bancos de proyectos:

- El de la Administración Central y los Establecimientos Públicos operado y administrado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).
- Los de cada una de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito operados y administrados por sus respectivas Oficinas de Planeación.
- El de las Empresas Sociales del Estado operado y administrado por la Oficina de Planeación de la Secretaría de Salud.
- Los de cada localidad operados y administrados por las Oficinas de Planeación Local.

La inscripción es el paso inicial que debe cumplir todo proyecto para ingresar al BDPP, y oficializa la intención, por parte de la instancia u organismo competente de realizar un proyecto, mediante el suministro de la información solicitada en la ficha Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. Esta ficha presenta esquemáticamente la información básica de un proyecto, y su contenido lo determina el DAPD. Al igual que el BPIN, el DAPD centraliza la información de los proyectos que formulan los ejecutores, se diferencian en la medida que el espectro del DAPD es comprensivo pues involucra hospitales, localidades, EICE's, mientras que en el caso de la Nación estas no hacen parte del presupuesto, por lo cual, el BPIN no se relaciona con éstos a menos que participen en proyectos que involucren recursos del Presupuesto General de la Nación. Simultáneamente, el DAPD, a pesar de tener una visión más comprensiva, no interviene en la formulación de los proyectos, dejando a los rectores y responsables de la política, formularlos, guardándose la potestad de la revisión posterior para verificar que estén de acuerdo con las políticas del Plan de Desarrollo y procedimientos establecidos por ella.

El registro de un proyecto en el BDPP es el siguiente paso después de la inscripción y contiene tres elementos:

- La sustentación mediante la elaboración del documento “Formulación y Evaluación del Proyecto”.
- El concepto de viabilidad emitido de acuerdo con los procedimientos expedidos por el DAPD.
- El ajuste de la ficha EBI-D, si el proyecto fue previamente inscrito ante el BDPP, o la presentación de la ficha si no lo ha sido.

El DAPD puede en cualquier momento solicitar el envío del documento “Formulación y Evaluación del Proyecto” a fin de evaluar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la administración del BDPP, así como su concepción. Esta prerrogativa del DAPD también la tiene el DNP, en la medida que éste último puede solicitar la información que soporta la ficha EBI incluida en los 51 formatos de Excel, mientras que la información en el DAPD se encuentra consolidada en el documento “Formulación y Evaluación del Proyecto”.

El concepto de viabilidad se refiere a la verificación de la concordancia con los lineamientos y políticas del Plan de Desarrollo Distrital, la verificación de la competencia de la entidad para

ejecutar el proyecto propuesto, la coherencia de la solución que plantea el proyecto con la situación que se pretende resolver y el cumplimiento de los lineamientos establecidos para la formulación de proyectos.

El concepto de viabilidad de cada uno de los proyectos inscritos en el BDPP es expedido por la Oficina de Planeación de la entidad responsable de la ejecución del proyecto, de acuerdo con los procedimientos internos establecidos por cada entidad. De igual forma, a nivel Nacional, los Ministerios y Departamentos Administrativos dan el concepto de viabilidad para los proyectos, sin embargo se hace una coadministración en esta tarea por parte del DNP ya que las direcciones técnicas son responsables de tramitar el control posterior de viabilidad de todos los proyectos y se convierte en coejecutor de las políticas junto con los Ministerios.

Todos los proyectos inscritos en el BDPP cuentan con un instrumento denominado “Avance de Proyectos”, mediante el cual las entidades responsables programan y efectúan seguimiento a la ejecución de los mismos, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAPD. La responsabilidad de la información de programación, ejecución y seguimiento es de las respectivas entidades ejecutoras. Este instrumento cumple las funciones del Sistema de Seguimiento a Programas de Inversión (SPI) administrado por el DNP, como se anotará más adelante.

El sistema de información diseñado por el DAPD para la inscripción, registro, actualización y seguimiento de los proyectos se llama SEGPLAN. Este aplicativo tiene los siguientes módulos:

- Plan de Desarrollo
- Plan de Acción
- Banco de Proyectos
- POAI
- Informes

A diferencia del Sector Central en el que no se integran claramente en el BPIN las políticas de gobierno ni los planes de acción de cada entidad, el SEGPLAN sí integra los lineamientos políticos tanto del Distrito como de cada entidad y adicionalmente une en un solo sistema los procesos de formulación, programación, ejecución y seguimiento.

En el módulo de “Plan de Desarrollo” permite ingresar la información de los programas y políticas del Plan vigente, así como armonizarlos con los Planes de periodos de gobiernos anteriores. El módulo de “Plan de Acción” permite a cada entidad determinar su Plan para cada uno de los proyectos que ha formulado e introducir la información de seguimiento. En el módulo de “Banco de Proyectos” las entidades inscriben y registran los proyectos que han formulado y se transmite la ficha EBI-D al DAPD. El módulo POAI permite realizar la Programación Operativa Anual de Inversiones de acuerdo con los cupos presupuestales asignados a cada entidad.

El gobierno central en el proceso de programación presupuestal de la vigencia 2007 que se llevó a cabo en meses pasados, integró el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) que al igual que en el Distrito, le permite a cada sector económico o entidad determinar a futuro sus

prioridades y proyectos de importancia estratégica, en un plazo de 4 años actualizable cada vigencia.

Este Marco de Gasto busca definir las metas a mediano plazo y priorizar los intereses del país y de los sectores económicos, sobre los intereses políticos del gobierno de turno, es así como se definieron las necesidades de cada sector con una visión futurista y al mismo tiempo realista con respecto a las capacidades económicas, fiscales y financieras del país. Sin embargo, es necesario que el BPIN pase a tener un rol mucho más importante en el proceso de programación presupuestal de mediano plazo.

Actualmente la Secretaría General de la Alcaldía Mayor está diseñando un aplicativo denominado “cuadro integral de mando”, el cual pretende consolidar la información del SEGPLAN referente a los resultados de las metas de ejecución de los distintos proyectos, de acuerdo con las prioridades gerenciales definidas por el Alcalde; así mismo en el sector central el SIGOB busca medir el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, pero actualmente este sistema de información se encuentra desarticulado con los otros sistemas de seguimiento por lo que usualmente la información suministrada por los ejecutores presenta inconsistencias con respecto a otras fuentes de seguimiento como el SIIF. Adicionalmente, existe el SPI que busca hacer seguimiento a la ejecución física de los proyectos y consiste en un portal en Internet donde los ejecutores ingresan información sobre licitaciones, contratos y avance físico de los proyectos con registro fotográfico en algunos casos.

Por otra parte, la administración de Bogotá cuenta con un sistema de información denominado PREDIS, para realizar el seguimiento a la ejecución del presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversión. Este sistema está relacionado con el SEGPLAN con la información proveniente del POAI. El PREDIS es análogo al SIIF del gobierno central ya que ambos sistemas hacen seguimiento financiero a los proyectos y programas de inversión. Actualmente, el DNP está desarrollando una herramienta denominada Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP que busca, entre otros objetivos, articular el SIIF y el SPI y unificar la captura de información para el SIGOB, a diferencia del Distrito que por ahora no tiene planes de integrar estas herramientas.

Finalmente, un aspecto que se debe destacar de la forma como el sistema de información del Distrito maneja la formulación de proyectos, es la posibilidad de definir en el plan de acción de los proyectos, metas con sus respectivos indicadores específicos para cada proyecto. Esta posibilidad permite hacer un seguimiento más cercano a los resultados del proyecto frente a la realidad, así como su aporte al logro de los objetivos del plan de desarrollo. Se destaca esta diferencia ya que la MGA es restrictiva porque obliga a los formuladores a definir metas e indicadores entre un conjunto predefinido, que muchas veces no corresponden a la realidad, por lo que la Metodología debería dejar a discreción del formulador las metas y los indicadores pertinentes a cada proyecto o programa.

### **6.2.3.2 El Banco de Programas y Proyectos de Chile.**

El objetivo de este capítulo es comparar la asignación de recursos públicos para proyectos de inversión en Chile y Colombia a través del uso de Bancos de Proyectos.

En principio, es de resaltar que las dos metodologías de Bancos de Proyectos comparten los mismos elementos básicos, y sus diferencias son marginales. A nivel de definición de los procesos y parámetros para la formulación, ambos están montados bajo las mismas premisas. La principal diferencia está en la interpretación y fuerza con la que han sido utilizados estos procesos; sin lugar a duda, este elemento ha inclinado la balanza del éxito hacia el lado de los chilenos.

Considerando que son más los puntos de concordancia que los de divergencia en los casos de Colombia y Chile, el capítulo se dedicará al análisis de cuatro aspectos de divergencia: (i) la asignación de la función de revisión técnica de los proyectos, (ii) la evaluación ex-post, (iii) la inclusión de metodologías de evaluación especializadas y (iv) la estimación de precios sociales.

### ***La asignación de la función de revisión técnica de los proyectos.***

La primera diferencia relevante surge en la asignación de responsabilidades. En Chile, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) tiene dos funciones fundamentales: (i) administrar el Banco Integrado de Proyectos de Inversión Pública (BIP), lo que incluye impartir instrucciones sobre la metodología que cada uno de los proyectos de inversión debe seguir y (ii) realizar un análisis sobre la viabilidad técnica y económica de cada uno de los proyectos.

Para el caso colombiano, las entidades encargadas de hacer la evaluación técnica a los proyectos radicados en el BPIN son los Ministerios y no el Departamento Nacional de Planeación, organismo homólogo al MIDEPLAN. La función del DNP, a diferencia del MIDEPLAN, es realizar una gestión de control sobre la evaluación técnica que envían los Ministerios.

### ***La evaluación ex-post.***

En el desarrollo temprano del Banco Integrado de Proyectos chileno, hacia principio de los años noventa, MIDEPLAN dedicó la mayoría de sus recursos a la evaluación de proyectos a nivel ex-ante. Sin embargo, en el último lustro la tarea de seguimiento de resultados a nivel ex-post viene cobrando mayor importancia. En principio, la prioridad del seguimiento consistió en la recopilación de información por parte de las entidades ejecutoras. Pero esta es una actividad necesaria más no suficiente en aras de un seguimiento efectivo. El corazón del seguimiento, más que la captura de información, está en otras actividades como la generación de reportes periódicos trimestrales que dan indicios sobre los resultados a nivel ex-post de los proyectos y programas. El hecho de transformar información de reportes en información analizada y de calidad es uno de los elementos que consagran a los chilenos como abanderados del seguimiento de programas y proyectos en la región.

### ***La inclusión de metodologías de evaluación especializadas.***

MIDEPLAN ha identificado que no resulta prudente evaluar todos los proyectos de la misma manera. En este sentido ha desarrollado 25 tipos de metodologías especializadas que permiten hacer evaluaciones según convenga a las particularidades del proyecto. Este aspecto marca una diferencia fundamental con el caso colombiano. En nuestro país la única herramienta que se usa es la Metodología General Ajustada, y ocasionalmente ésta puede ser complementada a través de una Guía Sectorial para los sectores que ha sido desarrollada; pero su uso no es



obligatorio y en la mayoría de los casos estas guías son percibidas como material exclusivamente de apoyo.

### ***La estimación de precios sociales.***

Desde el punto de vista de la formulación, existe una diferencia de enorme relevancia: la estimación de precios sociales. Los chilenos han puesto especial hincapié en el estudio de metodologías para estimar el costo social de aspectos como: la tasa social de descuento, el valor social de la divisa, el valor social del trabajo y de bienes de mercado como el combustible, la pavimentación de vías, tiempos de viajes interurbanos, entre otros. Por ejemplo, MIDEPLAN estimó que la tasa social de descuento es de 8% para el año 2006.

Por parte del caso colombiano, posterior a un juicioso ejercicio económico se estimó el 12% como la tasa para descontar excedentes sociales<sup>53</sup>. Sin embargo, prevalecen dos limitantes: (i) esta tasa no es ajustada periódicamente y (ii) no se ha profundizado en elementos que logren valorar otro tipo de variables. Sin lugar a duda la inclusión de estas herramientas ayudaría a reducir los márgenes de discrecionalidad y a contar con una formulación más precisa.

#### **6.2.4 Diagnóstico de la Metodología General Ajustada**

Teniendo en cuenta que las entidades del sector central habilitadas para financiar proyectos o programas con recursos del Presupuesto General de la Nación son las principales usuarias de la MGA, se realizaron entrevistas a una muestra representativa de estas entidades (Minagricultura, Minproteccion Social, Instituto Alexander Von Humbold, INVIAS, DNP, Minhacienda) encontrando los siguientes resultados:

- Las personas entrevistadas coinciden en que la MGA está planteada como una herramienta que permite planificar la satisfacción de una necesidad o la solución de una problemática actual y que debe ser resuelta por el Gobierno, se plantea como una solución integral y no simplemente como la herramienta para que el Gobierno “haga cosas”, no es el simple hecho de construir algo sino que va mas allá, da una solución. En ese sentido el nivel (calidad y cantidad) de información solicitado es mayor y le confiere al formulador una mayor responsabilidad que en la metodología anterior.
- En la mayoría de los proyectos cofinanciados, las Entidades Territoriales formulan el proyecto y el Ministerio correspondiente le brinda el apoyo técnico necesario y realiza la viabilización correspondiente. Sin embargo, se ha presentado un gran número de problemas con los proyectos que fueron priorizados en las Audiencias Públicas ya que la gran mayoría no contaba con los estudios preliminares necesarios y muchos de los proyectos nacieron de ideas apoyadas por la comunidad en dichas Audiencias.
- La MGA comparativamente con la anterior Metodología BPIN mejoró de manera importante ya que la información solicitada es mucho mas organizada, estructurada y presentada de manera clara, que permite mantener una secuencia lógica en el momento de

---

<sup>53</sup> “Estimación Tasa Social de Descuento para Colombia”, estudio realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes en 1992.

formular un proyecto o programa, lo que implica una mayor responsabilidad por parte del formulador en cuanto a la calidad de la información.

- Las entidades ejecutoras tienen la creencia que al terminar un proyecto la cuota de inversión se verá reducida para la siguiente vigencia, por lo que en general buscan hacer proyectos “eternos” que son actualizados año a año incluyendo las actividades que serían propias de un nuevo proyecto de inversión.
- Debido al proceso presupuestal vigente, en el que las cuotas de inversión dependen de las capacidades fiscales de la Nación y no de las reales necesidades de inversión de los sectores económicos, las entidades ejecutoras se ven en la obligación de distribuir los recursos asignados en los proyectos que necesitan para cumplir con los objetivos y metas propuestas. Sin embargo, al no estar relacionados los montos asignados con las necesidades técnicas, en algunos casos se asignan recursos escasos a proyectos importantes con el riesgo de iniciar un proyecto que quizá no cuente con los recursos necesarios para su finalización.

### **6.2.5 Conclusiones de la MGA.**

- A pesar de las ventajas expresadas por las Entidades analizadas, se han presentado inconvenientes para los usuarios, ya que no sólo es necesaria una capacitación adecuada, sino que se requiere de un conocimiento técnico previo en teoría de proyectos y formulación, pues sin este conocimiento la MGA se convierte en una herramienta que no es de fácil manejo.
- En términos generales, el nivel de capacitación en formulación y evaluación de proyectos de los funcionarios responsables de tales funciones, tanto en el DNP como en los sectores de gasto, no es el más adecuado. Esto puede ser debido a la escasez de programas de capacitación en formulación y evaluación social de proyectos, y a que los programas existentes sólo ofrecen una capacitación en aspectos generales, con simples referencias casuísticas a los proyectos de inversión estatales pero sin una articulación real a las necesidades del Gobierno Nacional. Bajo tales circunstancias, además, las entidades públicas no reciben en forma sistemática un beneficio directo del trabajo de investigación adelantado en dichos programas.
- No obstante el avance que se logró frente a la versión inicial del BPIN (1994), la MGA aún dista de ser una herramienta útil, eficiente y eficaz en la formulación de proyectos de inversión nacional para los ejecutores, ya que en la actualidad las entidades usan sistemas de información internos y paralelos al BPIN para hacer formulación y seguimiento a los proyectos y programas del Presupuesto General de la Nación.
- La MGA no proporciona información suficiente para ser usada en la toma de decisiones gerenciales por parte del Gobierno Nacional, principalmente porque hay duplicidad en los sistemas que manejan la información relevante de los proyectos como es la financiera (SIIF) y el seguimiento en el cumplimiento de metas (SPI, SIGOB).

- Si bien la MGA contempla el uso de indicadores de impacto, de producto, de gestión, de ciencia y tecnología, de generación de empleo y de eficiencia en la ejecución presupuestal para el seguimiento de los proyectos, la base de datos de estos indicadores no se ajusta a las necesidades o requerimientos técnicos de los proyectos. Por esto, las Entidades se ven en la obligación de crear nuevos indicadores de uso interno para hacer seguimiento tanto físico como de gestión y sobre todo de impacto social asociado a cada proyecto.
- Si bien es cierto que la base de datos de indicadores es dinámica, los usuarios no siguen los procedimientos establecidos para actualizar dicha base y ésta no es actualizada con las sugerencias de los ejecutores y/o de las direcciones técnicas del DNP, en algunos casos por desconocimiento y en otros por desinterés por parte de los usuarios de la metodología. Esta es una de las principales razones por las cuales la información consignada en el BPIN no es usada para labores gerenciales: si no hay calidad en los indicadores, tampoco habrá forma de hacer un buen seguimiento a los proyectos a través de la MGA.
- La MGA es una herramienta de fácil manejo siempre y cuando se haya recibido la capacitación respectiva por parte del DNP ya que en los casos de las entidades adscritas, la capacitación es responsabilidad de los Ministerios por lo que no siempre es comparable con la capacitación impartida directamente por el DNP. Adicionalmente, se han presentado casos en que los funcionarios que asisten a la capacitación no son realmente aquellos que están encargados de la formulación de los proyectos en las entidades.

#### **6.2.6 Recomendaciones de la MGA**

- La MGA mantiene coherencia y consistencia entre las etapas de formulación del proyecto, pero es necesario que los formuladores tengan una mejor formación académica en teoría de proyectos. Por ello, se recomienda adelantar, desde el Gobierno Nacional, una política para fortalecer y ampliar los programas académicos de formulación y evaluación de proyectos públicos, promoviendo su articulación con las necesidades del Gobierno. A través de tales programas, se debe desarrollar una capacitación intensiva para funcionarios responsables de la formulación, seguimiento o evaluación de proyectos (los formuladores de proyectos deberían estar certificados para esta labor ante el DNP). En el corto plazo, el GAPI debería llevar a cabo una capacitación en cuanto al uso de la MGA dirigida a todos los formuladores de proyectos (Ministerios, entidades adscritas, Departamentos Administrativos y Organismos de Control), de todas las entidades del sector central que son parte del Presupuesto General de la Nación.
- Algunas direcciones técnicas del DNP prestan el apoyo suficiente para los usuarios de la MGA. Sin embargo, algunas de ellas no tienen conocimiento adecuado de la metodología y se encuentran desarticuladas, lo que muestra un claro problema de comunicación en el interior del DNP.
- La MGA se centra demasiado en las actividades del proyecto y las metas no son tenidas en cuenta a lo largo de todo el proceso de formulación, por lo que eventualmente es fácil perder de vista el propósito final del proyecto. La Metodología debería enfocar todo el proceso de formulación hacia las metas y el cumplimiento de los objetivos y ser más flexible en cuanto a las actividades requeridas para el cumplimiento de éstos.

- La herramienta está desarrollada sobre una plataforma tecnológica (Excel) que no es idónea para el manejo de bases de datos, por lo que debería migrar a una plataforma mediana como FoxPro o idealmente a una base de datos robusta como Oracle o similares.
- La información para la determinación de las características de la población objetivo y población afectada, está basada en las proyecciones de datos poblacionales del DANE. Sin embargo, es importante actualizar la Metodología con la información oficial del CENSO una vez sea oficializada.
- La evaluación social usa una tasa de descuento tomada del estudio realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes en 1992 llamado “Estimación Tasa Social de Descuento para Colombia”. Por otro lado la evaluación económica se basa en la “Estimación de Precios Cuenta Para Colombia” estudio realizado por el BID y el DNP en 1990. Es importante actualizar dichos estudios e incluir una tasa de descuento actualizada en la NGA.
- Los módulos de preparación (formatos PE-01 a PE-16) y evaluación (formatos EV-01 a EV-12) son necesarios para cada una de las alternativas estudiadas o propuestas. Sin embargo, dicha información no queda a disposición del evaluador (Ministerios o Departamentos Administrativos), por lo que la selección de la alternativa termina siendo discrecional por parte del formulador. Sería pertinente que el evaluador tuviera acceso a los formatos EV-23 a EV-25 donde se presentan los resúmenes de las alternativas estudiadas.

### **6.3 Metodologías de Evaluación Ex-post.**

#### **6.3.1 Sistemas de Evaluación Ex-post Existentes.**

##### **6.3.1.1 Seguimiento a programa de inversión (SPI)<sup>54</sup>**

La metodología de Seguimiento a Programas de Inversión –SPI- tiene como propósito servir como “instrumento para la recolección de valiosa información que existe en las inversiones físicas adelantadas, que no ha sido sistematizada ni socializada, información requerida para una juiciosa evaluación en las diferentes etapas del proyecto, además de ser material útil para la identificación y selección de proyectos exitosos.”

El seguimiento efectuado a través del SPI toma como referencia la formulación planteada en la etapa de preparación de proyectos. Es así como su punto de partida es la información obtenida en el proceso de evaluación ex-ante, es decir, la realizada en la MGA.

---

<sup>54</sup> Las ideas sobre la Metodología de Seguimiento de proyectos de inversión presentadas en este apartado son en su mayoría extraídas del documento “*Metodología de Seguimiento de Proyectos y programas de Inversión*”. Documento publicado por el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública (GAPI) de la Dirección de Inversiones y Finanzas del Departamento Nacional de Planeación. Fecha de divulgación: Noviembre de 2004. El documento se encuentra disponible en línea en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

El SPI ha definido los productos de seguimiento presente en cada una de las etapas de la vida del proyecto en los siguientes términos:

- Consolidar la información del proyecto de inversión, al finalizar cada una de las tres etapas:
  - Etapa de preinversión:
    - Informe de seguimiento de cada una de las vigencias programadas.
    - Informe Final Etapa de Preinversión de Proyecto, IFPP
  - Etapa de inversión.
    - Informe de seguimiento de cada una de las vigencias programadas.
    - Informe Final Etapa de Inversión del Proyecto, IFIP.
  - Etapa de operación y/o mantenimiento.
    - Informe de seguimiento de cada una de las vigencias programadas.
    - Informe Final Etapa de Operación y/o Mantenimiento del Proyecto, IFMP.
- Consolidar la información del proyecto de inversión, al finalizar las tres etapas.
  - Informe final consolidado de proyecto, lo cual implicará la suma de las tres etapas.

En principio, el seguimiento propuesto por el SPI es consecuente con la lógica y etapas de la vida del proyecto propuesta por la MGA. De esta manera, cada una de las etapas del proyecto posee evaluaciones por vigencia y un informe al final de la etapa. De igual forma, al final del proyecto se genera un informe que consolida el desarrollo total del proyecto.

El SPI ha identificado dos esferas principales dentro del desarrollo de la evaluación de proyectos de inversión: el seguimiento y la evaluación ex-post. El seguimiento se define como “la recolección y análisis de información útil, en forma continua, para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto. Esta información debe estar referenciada a los resultados esperados en la línea base de los programas o proyectos”. Por su parte, la evaluación ex-post se define como “una valoración más exhaustiva y sistemática de una intervención del estado y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. El objetivo fundamental de ésta, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional.”

Realizar un proceso de evaluación ex-post por lo general demanda muchos recursos en términos de tiempo así como la presencia de expertos del más alto nivel. Por esta razón, la evaluación sólo se realiza sobre un número pequeño de proyectos. Es así como la cotidianidad del SPI apunta de manera exclusiva a la recolección y análisis de información.

Sin lugar a duda, el marco conceptual sobre el cual está basado el SPI parece llenar las expectativas necesarias para una eficiente gestión del seguimiento. No obstante, es de resaltar que un alto volumen de insumos no necesariamente garantiza la calidad de los reportes de seguimiento. Por ejemplo, se ha identificado que no hay claridad en la diferencia entre los indicadores de impacto y los de gestión. En la medida en que esta inconsistencia persista, como los indicadores son el insumo para la evaluación, no se tendrá calidad de la misma.

### ***¿Quiénes reportan al SPI?***

La responsabilidad y función de actualizar el SPI está a cargo de las siguientes personas o funcionarios:

- Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales, cuando la totalidad de los contratos a través de los cuales se ejecuta el proyecto tengan un mismo interventor.
- El Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad u organismo o quien haga sus veces, cuando la ejecución del respectivo proyecto de inversión se realice a través de uno o varios contratos que hayan sido suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema.
- El Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad u organismo o quien haga sus veces, cuando la ejecución del correspondiente proyecto de inversión se realice por dos (2) o más entidades u organismos públicos, en lo concerniente a los recursos apropiados en su respectivo presupuesto.
- El Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad u organismo o quien haga sus veces, cuando la ejecución del respectivo proyecto de inversión se realice a través de más de un contrato y los interventores sean diferentes<sup>55</sup>.

#### **6.3.1.2 Sistema de Programación y Gestión de metas presidenciales (SIGOB)**

El SIGOB es una metodología de seguimiento diseñada por la Alta Consejería Presidencial con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Departamento Nacional de Planeación. Esta herramienta busca alinear resultados de la administración pública con metas presidenciales consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo - PND. El propósito del modelo es medir el impacto de las actuaciones de la administración pública a través de indicadores cuantificables. Su fin último consiste en lograr “apoyar a la modernización del estado colombiano y apoyar el cambio institucional, para que los recursos humanos y financieros de nuestro gobierno estén orientados al desempeño.”

El sistema SIGOB es uno de los componentes de la herramienta SINERGIA, que es una instancia del Gobierno Nacional que por mandato constitucional, hace seguimiento y evalúa los resultados e impacto de la gestión frente a los objetivos específicos del Plan de Desarrollo.

Esta herramienta tiene tres pilares fundamentales:

- El monitoreo o el seguimiento de los resultados.
- Las evaluaciones estratégicas.
- La rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior, la construcción del SIGOB exigió que se concertaran indicadores sectoriales a nivel ministerial, los cuales debían ser susceptibles a ser medidos claramente y permitir cuantificar lo fundamental de cada sector. En el diseño de este sistema de seguimiento también se buscó obtener calidad en la información reportada, sin embargo dichos indicadores no se encuentran soportados y no son congruentes con otras fuentes de información como el SIIF.

---

<sup>55</sup> Fuente: Manual de procedimientos sistema de seguimiento proyectos de inversión.

Hacia el año 2002, existían 940 indicadores, lo cual hacía difícil monitorear los resultados. El SIGOB buscó simplificar los indicadores, estableciendo cerca de 350 indicadores. Con este cambio el sistema intenta obtener una especialización en lo fundamental a la vez que simplificar la realización de reportes concretos y concisos. Con esta simplificación el sistema pretende lograr separar los conceptos de monitoreo y evaluación, en la medida que podrá proporcionar alertas y permitir análisis más exhaustivos sobre las relaciones entre las causales, los factores que intervinieron y el por qué de dichos resultados.

El SIGOB también permite la rendición de cuentas al generar reportes que pueden ser consultados tanto por los organismos estatales como la ciudadanía en general.

Los creadores de este sistema han señalado que la virtud del SIGOB está en alinear los logros de la administración pública (medidos en indicadores), con objetivos de largo plazo consignados en el Plan Nacional de Desarrollo. Es así como buscaron definir un seguimiento en niveles tanto de prioridades temáticas como de largo plazo. En este orden de ideas, este sistema pretende monitorear las metas y los resultados del plan cuatrienal del gobierno, así como evaluar otras estrategias del gobierno, como las relacionadas con el alivio de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El SIGOB como tal tiene tres módulos: módulo de metas y resultados, módulo de presupuesto y módulo de control y gestión. El módulo de metas y resultados proporciona información del avance físico del Plan de Desarrollo y la ejecución del presupuesto a través de los diferentes programas del gobierno, identificado las entidades responsables de su ejecución. El módulo de presupuesto permite asociar los programas del gobierno con las apropiaciones presupuestales, los compromisos y pagos. El módulo de control y gestión solo es visible para las entidades del gobierno y proporciona información para el monitoreo y evaluación de los proyectos.

### **6.3.1.3 Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)**

La cobertura del SIIF como herramienta de gestión se delimita a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y es administrado por el MHCP. Funcionalmente abarca los procesos de ejecución del presupuesto incluyendo tanto los ingresos como los gastos, los recaudos y pagos y contablemente abarca los procesos de registro y generación de estados financieros. Es una herramienta netamente de ejecución, control y seguimiento financiero.

Con esta delimitación funcional el SIIF contempla cinco módulos, interrelacionados entre sí, que son: ingresos, egresos, programa anual mensualizado de caja - PAC, cuenta única nacional y contabilidad. Los módulos de egresos y de PAC se convierten en las mayores fuentes de información financiera de los proyectos de inversión de la nación ya que permiten hacer seguimiento mensualizado de las transacciones financieras de cada uno de los rubros presupuestales como son los certificados de disponibilidad presupuestal – CDP, los compromisos, los pagos y los rezagos.

Sin embargo, no es posible determinar el tipo de compromisos que adquieren las entidades ejecutoras ya que aparece registrado de igual forma un compromiso real como un compromiso con administradoras de recursos que no siempre implican una ejecución real de los recursos.

Actualmente la mayoría de las entidades se encuentran en línea, sin embargo aún no son el 100% de ellas, por lo que se presenta un rezago en la información reportada por el SIIF mensualmente.

### 6.3.2 Conclusiones de los Sistemas de Evaluación Ex-post.

- La base para el seguimiento realizado por el SPI es la formulación que hacen los ejecutores a través de la MGA en la evaluación ex-ante. Debido a que en muchos casos dicha formulación es simplemente un requisito, como se anotó anteriormente, la tarea de monitorear y evaluar el desarrollo de los proyectos no ha sido eficiente y las entidades se ven en la obligación de crear nuevos indicadores en el SPI para hacer un seguimiento real a la inversión nacional.
- Considerando el volumen de proyectos viabilizados a través del BPIN y la multiplicidad de temas que se manejan, para la DIFP-DNP, responsable del SPI, resulta una tarea abrumadora realizar un seguimiento eficiente a los proyectos de inversión, tanto por la calidad de la información que recibe como por la disponibilidad del recurso humano. El problema derivado de esta situación es que la información que se genera no resulta útil para la toma de decisiones por parte de quienes formulan las políticas públicas para las vigencias siguientes.
- El SPI plantea un modelo de exceso en el volumen de información que finalmente termina en una herramienta de seguimiento que no se centra en lo fundamental como es el aporte al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo y su impacto sobre la problemática que motivó la realización del proyecto.
- Entre las principales fallas que han generado problemas en la gestión del SPI se pueden resaltar:
  - La baja calidad de los indicadores de seguimiento tomados de la formulación en la MGA.
  - El exceso de indicadores desarrollados para el seguimiento.
  - El uso inconveniente de indicadores de gestión para valorar el impacto de los proyectos.
  - Escaso incentivo para el reporte de información al SPI.
  - Falta de un sistema para generar alertas tempranas de seguimiento.
  - Dificultades en la herramienta tecnológica de seguimiento.<sup>56</sup>
- No existe una relación directa entre los proyectos de inversión consignados en el BPIN y el seguimiento realizado por SIGOB. Este hecho se debe a que esta herramienta de seguimiento está enfocada a indicadores del nivel ministerial, mientras que los indicadores de los proyectos de inversión que resultan de la MGA, no necesariamente están definidos para ser evaluados en el marco del Plan de Desarrollo.

---

<sup>56</sup> La capacidad actual del servidor no es suficiente para la cantidad de usuarios que deberían reportar al sistema, sin embargo, esto será solucionado en el nuevo sistema de información SUIFP.



- Si bien el SIGOB busca agrupar los proyectos que apuntan al cumplimiento de cada una de las metas del Plan de Desarrollo y a diferencia del SPI deja de lado la información puntual de cada proyecto, tiene la desventaja de que las fuentes de información del SIGOB son parte en el momento de establecer las metas y al mismo tiempo son quienes evalúan el cumplimiento de esas metas, lo que genera una dualidad al ser jueces y parte del proceso.
- 
- Debido a que los sistemas de evaluación ex-post (SIIF, SPI, SIGOB) están desarticulados, es posible que información sobre el mismo proyecto sea diferente dependiendo del sistema de información consultado.

#### **6.4 El Sistema Unificado de Información de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP**

El nuevo sistema SUIFP agrupará en un único sistema de información los macro-procesos correspondientes al sector descentralizado, sector central, formulación e inscripción de proyectos, seguimiento, excedentes financieros, operaciones de crédito y bodega de datos. Adicionalmente, incorporará la información de ejecución financiera proveniente del SIIF, proveerá la información necesaria para el SIGOB e integrará el seguimiento que actualmente se realiza con el SPI a través del Portal de Contratación actualmente desarrollado por la Agenda de Conectividad. De esta forma, se integran los aspectos de ejecución presupuestal, ejecución físico-financiera y medición del impacto social de cada proyecto.

En cuanto a la formulación e inscripción de proyectos, el SUIFP tiene previstos los módulos de Identificación, Preparación, Evaluación, Definición del Proyecto y Programación, agrupando en un mismo sistema los procesos de regalías, los conceptos de viabilidad, actualizaciones y/o modificaciones y las consultas.

Al entrar en funcionamiento este nuevo sistema al que se accede vía Internet, los formuladores pasarán de manejar 51 formatos en Excel, a manejar entre 18 a 20 formatos. Se eliminan los procesos de transmisión de las fichas EBI, así como las bases de datos alternas como en el caso de Regalías (COMITODO) y se integrarán además los procesos de control posterior.

También se incluirá la información de las Entidades Descentralizadas que hacen parte de la Ley General de Presupuesto con el fin de integrar los procesos de liquidación de excedentes financieros con el Plan Financiero presentado por el MHCP.

De esta manera, el SUIFP integra la MGA, el BPIN, el SPI, los procesos de inscripción de proyectos para regalías y los procesos de viabilización y actualización de proyectos. Así mismo el sistema estará en línea con el SIIF y con el Portal de Contratación con lo que cubre todos los procesos relacionados durante la vida del proyecto, desde su formulación, pasando por su ejecución y su evaluación.

El sistema requiere que cada uno de los proyectos de inversión inscritos cuantifique en la etapa de formulación y de seguimiento, su participación dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. A la fecha, el grupo de Sinergia ha venido trabajando con la DIFP-DNP para capturar la información necesaria para el SIGOB dentro de los formatos establecidos en el SUIFP.

Se estima que la herramienta entre en funcionamiento parcial durante la vigencia 2007 y totalmente durante el año 2008. Con la integración de los sistemas de información actuales se solucionan gran parte de las falencias que se evidenciaron en este documento.

## **6.5 Conclusiones y Recomendaciones Generales.**

- Las restricciones fiscales del Gobierno Central no permiten mantener un nivel de gasto en funcionamiento suficiente, por lo que, si no la totalidad, sí un gran número de las entidades del sector central, trasladan ese remanente a los gastos de inversión y es allí donde se presentan proyectos “eternos” que son actualizados año a año y no pueden ser objeto de una evaluación final.
- Se tiene la percepción que la terminación de un proyecto, en general implica la reducción de la cuota de inversión asignada, lo cual perjudica de manera importante la dinámica de ejecución de la inversión nacional. Para subsanar esta falencia, el Marco de Gasto de Mediano Plazo debería incluir una revisión de los gastos de funcionamiento no supeditada a la Constitución ni a la Ley 617 de 2000 y una revisión de las necesidades reales de las entidades, en cuanto a nómina que les permita cumplir con los objetivos que la constitución y la ley les han conferido.
- En general las entidades no usan la MGA para preparar, formular y hacer seguimiento a los proyectos o programas de inversión, sino que lo hacen para cumplir con un requisito legal que les permite acceder a los recursos de inversión nacional. Mejorando la calidad de los indicadores y en general de la información consignada en la Metodología, e integrando los procesos de seguimiento en el SUIFP, los ejecutores usarían la Metodología como verdadera herramienta para la toma de decisiones gerenciales.
- No obstante los efectos positivos que generaría la implementación del SUIFP, se mantendría un problema básico consistente en el esquema descentralizado de formulación y evaluación de proyectos sobre el cual están construidas las metodologías y herramientas señaladas hasta ahora:
  - Formalmente, el DNP, como administrador del BPIN, debe hacer un control de viabilidad sobre los proyectos formulados por los diferentes sectores en forma posterior al concepto de viabilidad que emita la entidad líder del sector correspondiente. En la práctica, tal control no es (ni puede ser, por ausencia de información relevante) ejercido en forma adecuada, de modo que la evaluación ex-ante adelantada desde el nivel central del gobierno no es lo suficientemente fuerte.
  - Bajo este esquema descentralizado, se genera un conflicto de intereses entre la formulación de los proyectos y los procesos para darles viabilidad.
  - La evaluación de los proyectos en el DNP también sigue un esquema descentralizado. Cada Dirección del DNP evalúa los proyectos de inversión según una metodología particular, lo cual imposibilita que se adelante un proceso de toma de decisiones entre diferentes alternativas de gasto con la información técnica que resulta necesaria para ello.
- Los Ministerios y Departamentos Administrativos son las entidades rectoras de cada uno de los sectores económicos del país y cuentan con la capacidad y experticia para identificar,

preparar y formular los proyectos y programas de inversión correspondientes. Por lo tanto, **se recomienda que cada entidad rectora sea responsable del control sobre la formulación de los proyectos de inversión de su sector, y que el DNP fortalezca su papel de agencia central, y lidere los procesos de evaluación ex-ante y evaluación ex-post sobre los proyectos formulados y ejecutados por cada sector.** Para mejores resultados, tal liderazgo del DNP debe ser ejercido a través de una y sólo una de sus Direcciones (el DNP mantendría la facultad para establecer la metodología de formulación de proyectos).

- Igualmente el DNP mantendría la facultad de prescribir la forma cómo se deben formular e inscribir los proyectos en el BPIN. El DNP podría además promover en su propio caso y entre las oficinas de planeación de los ministerios y otras entidades rectoras, la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad, en los procedimientos de formulación, inscripción y seguimiento a los proyectos, conforme lo establecido en la Ley 872 de 2003.
- La ficha EBI debería modificarse de tal manera que contenga información suficiente y pertinente para alimentar la base de datos administrada por el DNP, y que le permita llevar a cabo el POAI y todo el proceso de preparación y realización del Presupuesto General de la Nación, así como la toma de decisiones gerenciales. La ficha EBI deberá contener como aspectos más importantes tanto la evaluación financiera como económica y social, así como todos los indicadores que permitan hacerle seguimiento a la inversión y la información básica del proyecto o programa, manteniendo el DNP la potestad de solicitar al formulador la totalidad de la información del proyecto.
- Las direcciones técnicas del DNP, en conjunto con las oficinas de planeación de las Entidades ejecutoras, deben llevar a cabo una revisión exhaustiva de los indicadores de los proyectos y programas de inversión, con el fin de crear una base de datos con indicadores que realmente puedan ser usados como verdaderos parámetros de seguimiento a la inversión nacional.