

EXAMEN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
MACRO EVALUACIÓN COLOMBIA
Informe Final

Las Agencias del Sistema de Naciones Unidas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA, y Programa Mundial de Alimentos – PMA han desarrollado una nueva estrategia para cooperación por medio de la armonización de transferencias de efectivo en los países en donde se tiene presencia, en inglés conocida como *Harmonised Approach to Cash Transfer – HACT*. En el marco de ésta, las agencias tienen como prioridad realizar un *Examen del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (Macroevaluación)* cuyo objetivo en este contexto, es conocer el medio en que funcionan las agencias de Naciones Unidas, que permita adoptar una decisión sobre la forma de transferir efectivo a los asociados nacionales. Este nuevo enfoque permite que las iniciativas se centren más en el fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión y rendición de cuentas para pasar gradualmente a la utilización de sistemas nacionales (GNUD, 2005).

El informe final de la Macroevaluación para Colombia, incluye los diagnósticos más relevantes que determinan los riesgos¹ y recomendaciones encontradas por las agencias internacionales que han realizado evaluaciones sobre Colombia; además de las evaluaciones de orden nacional emitidas especialmente por los organismos de Control Fiscal y aquellos organismos que en su objeto misional están relacionados con el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas, y finalmente los estudios publicados por centros de investigación y universidades. Para el propósito de este informe entendemos como Sistema de Gestión de las Finanzas Pública (BM, 2005) a todo lo relacionado con: Presupuesto, Tesoro Nacional, Entidades Fiduciarias Públicas, Sistema de Contabilidad, Deuda Pública, Control Fiscal y Supervisión, Supervisión Legislativa, Sistemas de Información, Empresas Estatales y Bancos Públicos.

I. Objetivos Macroevaluación

La Macroevaluación tiene objetivos de dos órdenes:

De Desarrollo del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas:

- Garantizar que se conozca el sistema de gestión de las finanzas públicas, incluidos sus puntos fuertes y débiles.
- Detectar las oportunidades de fortalecimiento de la capacidad del sistema.

De Gestión Financiera

- Brindar información de antecedentes para la selección de las modalidades de transferencia de efectivo y actividades de garantía adecuadas.
- Indicar si puede utilizarse la entidad fiscalizadora superior para auditar a los asociados.

II. Conclusiones y riesgos fundamentales de las evaluaciones realizadas para Colombia

La Lista de Verificación para establecer los riesgos de las finanzas públicas de un país (Macroevaluación) (GNUD, 2005), son un conjunto de 11 riesgos de los cuales se hace una valoración por niveles de riesgo: Riesgo Alto, Significativo, Moderado y Bajo. A continuación, listamos cada uno de los riesgos, las fuentes consultadas y las conclusiones.

1. El presupuesto anual contiene todos los gastos gubernamentales significativos, incluidas las contribuciones pertinentes de los donantes.

¹ Los riesgos que se evalúan en la Macroevaluación están establecidos en el Anexo II del *Marco para las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución: Directrices para el examen del sistema de gestión de las finanzas públicas de un país (Macroevaluación)* Lista de Verificación para establecer los riesgos relativos a la gestión de las finanzas públicas de un país. (GNUD, 2005) Son un total de 11 riesgos, que incluyen cinco ámbitos a evaluar: Elaboración y ejecución del presupuesto nacional, Cumplimiento nacional de las normas de contabilidad y los mecanismos de control interno del sector público, Control de efectivo y patrimonio, Auditoría y Supervisión, Sistemas y personal.

Objeto de examen: El conjunto de reglas que determina el proceso presupuestario en Colombia, y las limitaciones de éstas.

Para el Banco Mundial el presupuesto de la nación en Colombia adolece de los siguientes problemas:

Poca coordinación entre la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (gastos ordinarios) y el Departamento Nacional de Planeación (inversión) y a menudo se dejan de considerar en la formulación los gastos ordinarios relacionados con los proyectos de inversión (BM, 2005).

El proceso presupuestal carece de **transparencia** puesto que no hay un verdadero registro cronológico de los desvíos con respecto a la ley de presupuesto, y la supervisión legislativa es inadecuada (BM, 2005).

Proliferación de documentos en la preparación del presupuesto que le resta transparencia al proceso presupuestal y dificulta su comprensión (el Presupuesto General de la Nación -PGN debe ser consistente con el Plan Nacional de Desarrollo -PND, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP, el Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP y el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI).

El presupuesto es relativamente amplio, comprende todos los gastos del gobierno central, incluidas las transferencias a las autoridades locales y a las empresas públicas. Como guía confiable del gasto real, tiene restricciones de ingresos y el marco jurídico permite que se retengan pagos asignados, o se extiendan por un período de dos años o más, lo que significa que el presupuesto aprobado por el Congreso limita mucho la transparencia del presupuesto y su utilidad como instrumento fiscal y de planificación.

La Contraloría General de la República – CGR realiza un Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República en cada período fiscal. Para 2008 concluyó que debido a que el déficit implícito que presenta (4,25%) permite seguir acumulando deuda pública, con lo cual se mantiene la **inflexibilidad presupuestal** que el servicio de la deuda imprime a los presupuestos anuales.

El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico -CEDE de la Universidad de los Andes en 2006, señala que el gobierno colombiano tiene un escaso margen de maniobra al preparar el Presupuesto General de la Nación ya que un alto porcentaje de los gastos que debe hacer cada año está predeterminado por un numeroso conjunto de leyes y de artículos constitucionales.

2. Presupuesto y ejecución

Objeto de Examen: Proceso Presupuestal Colombiano en sus etapa de discusión, aprobación y ejecución, en síntesis de gran parte del Sistema Presupuestal.

En el Seminario de Transparencia Presupuestal en 2006 del Departamento Nacional de Planeación –DNP, respecto del mecanismo que determina las especificidades del Sistema Presupuestal Colombiano, el Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP, Juan Camilo Restrepo es la menos orgánica de las leyes que tenemos pues es el amalgamamiento de cinco leyes dictadas en épocas diferentes, con unas carencias muy grandes de modernidad y de actualización.

De acuerdo con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS– del Departamento Nacional de Planeación – DNP, que evalúa la gestión fiscal de los municipios y departamentos año tras año, para la vigencia 2006 el escalafón de desempeño fiscal lo lideró el departamento de Atlántico, con una calificación de 71,25 puntos, superior en 0,2 puntos a la alcanzada en la vigencia 2005. Le siguieron Antioquia y Cesar, con calificaciones por encima de 70 puntos. A nivel departamental, el resultado más crítico se presentó en el departamento del Chocó, que ocupó la última posición en el escalafón de desempeño fiscal de la vigencia 2006. En general, el 75% de los departamentos obtuvo una calificación que osciló entre 60 y 75 puntos para la vigencia 2006. Este resultado refleja una tendencia positiva al buen manejo fiscal en la mayoría de los departamentos. A nivel municipal para la vigencia 2006, 10 municipios no reportaron información o la reportaron incompleta o inconsistente. Tales municipios fueron los siguientes: Juradó (Chocó), San Diego (Cesar), Morroa (Sucre), Los Palmitos (Sucre), Chalán (Sucre), Caimito (Sucre), Cumaribo (Vichada), Regidor (Bolívar), Coveñas (Sucre) y San Onofre (Sucre). Por su parte, los municipios de más bajas calificaciones fueron Coyaima, Valparaíso y Guamal, para los cuales, las finanzas se situaron en más alto riesgo, por ejemplo, al no cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 y, en consecuencia, al no generar ahorros propios.

A. CUMPLIMIENTO NACIONAL DE LAS NORMAS DE CONTABILIDAD Y LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO

3. ¿En qué medida se observan los controles internos y los procedimientos financieros?

Objeto de Examen: Sistema de Control Interno, los procedimientos utilizados, las excepciones y fiabilidad del funcionamiento para determinar finalmente si es posible confiar en el sistema de control interno.

El Fondo Monetario Internacional- FMI ha realizado para los años 2003, 2005 y 2006 el *Report on the Observance of Standards and Codes - ROSC*. En relación con el módulo de las prácticas de transparencia fiscal en Colombia, se identifican unas prioridades para el año 2003: Clarificar las cantidades de responsabilidades y recursos en los diferentes niveles del gobierno, transformar el papel del Departamento Nacional de Planeación – DNP en el contexto de la rigidez de la estructura macro-fiscal, establecer una nueva clasificación presupuestal consistente con los estándares internacionales, proveer al Congreso de información relevante de la ejecución del presupuesto, intercambio y sinergia entre el Programa Presidencial Anti-corrupción y las oficinas de Control Interno para mejorar la eficiencia y transparencia en la administración pública, publicar los supuestos, metodologías, y convenciones contables usadas en el sector financiero público.

El Banco Mundial por su parte en la evaluación del año 2005, reseña a nivel de la consolidación de información de la gestión financiera pública que la Contaduría General de la Nación introdujo en 1996 un sistema de contabilidad de planificación y presupuesto en valores devengados, cuyo uso se amplió en 2000 a casi todas las instituciones públicas. Mientras que el sistema de la Contaduría General de la Nación emplea asientos contables por partida doble y registros acumulativos (devengado), que permiten seguir con más facilidad las operaciones de caja, y cuentas de planificación para el seguimiento de los planes de inversión plurianuales en cada sector, la Contraloría General de la República consolida las cuentas públicas en valores de caja. **Esto causa discrepancias que hacen sumamente difícil la evaluación del desempeño y la planificación del presupuesto.**

En concordancia con el cumplimiento de las normas y procedimientos de Control Interno en el Sector Público, la Contraloría General de la República –CGR, el informe final para la vigencia fiscal 2006 para los siguientes sectores: Agropecuario; Defensa, justicia y seguridad; Gestión pública e instituciones financieras; Infraestructura Física; Medio Ambiente; Minas y Energía; y Social presenta su sistema de control interno en niveles de riesgo alto y medio. De las 182 entidades, 107 que representan el 59% se localizan en dichos niveles. Los resultados anteriores reflejan, para las entidades ubicadas en riesgo alto y medio, deficiencias en la implementación y operatividad en el sistema de control interno.

De otra parte, de las 141 entidades que fueron evaluadas tanto en la vigencia 2005 como 2006, se concluyó que 26 entidades, es decir, el 18,44%, mejoraron sustancialmente sus sistemas de control interno al pasar de riesgo alto a bajo o medio, o de riesgo medio a bajo; 32 entidades, es decir el 22,69%, desmejoraron sus sistemas de control interno, al pasar de riesgo bajo a medio o alto, o de riesgo medio a alto; las restantes 83 entidades, que equivalen al 58.86%, permanecieron en el mismo nivel de riesgo, 48 de ellas en riesgo medio o alto y 35 en riesgo bajo.

Respecto al análisis de los resultados por componentes, es de destacar que ambiente de control presenta en promedio una calificación de 0.46, razón por la cual se ubica en el nivel de riesgo bajo. De los siete sectores evaluados, cuatro arrojan resultados en este nivel y los tres restantes en el nivel de riesgo medio. El sector que presenta la menor calificación de riesgo es minas y energía con un puntaje de 0.38, y el sector que mayor nivel de riesgo presenta es defensa al obtener un resultado de 0.57.

En conclusión, no obstante los grandes esfuerzos que se han realizado por parte del Gobierno Nacional, en un contexto general, **no se ha logrado entronizar totalmente en la Administración Pública y en las entidades privadas que administran y manejan recursos públicos, la importancia de fortalecer el sistema de control interno como una herramienta gerencial que permita la eficiencia y moralidad en la gestión pública.**

Como presentación de los resultados específicos por el **Sector gestión pública e instituciones financieras**, se encontró que de acuerdo a los resultados obtenidos y la evaluación general del sector de la Gestión Pública, se puede concluir que el sistema de control interno de las entidades evaluadas, presenta riesgo promedio de 0.52, lo que equivale a un nivel de riesgo medio. De las 28 entidades evaluadas, el 53,57% que corresponde a 15 entidades, presentaron un nivel de riesgo bajo; el 28,57%, representado por 8 entidades registraron un riesgo medio; mientras que el restante 17,86%, esto es, a 5 entidades, presentaron riesgo alto.

B. CONTROL DE EFECTIVO Y PATRIMONIO

4. Conciliaciones bancarias

Objeto de Examen: Análisis sobre las normas y procedimientos de conciliación bancaria sobre si su realización es correcta o no, la calidad, periodicidad y excepciones en los formas de llevar a cabo las conciliaciones.

Desde la perspectiva del Banco Mundial, Colombia ha asumido el desafío de establecer una cuenta única en el Tesoro Nacional para manejar todos los pagos presupuestarios, si bien siguen existiendo otros fondos y cuentas. Los recursos provenientes de la cuenta única también se trasladan por lotes a las entidades que efectúan los gastos, las cuales realizan luego los pagos finales a los proveedores. Este mecanismo se mantiene para brindar a cada ente ejecutor la posibilidad de tener su propia cuenta y por tanto no es posible administrar todos los giros con una sola cuenta.

Uno de los elementos altamente correlacionados con el manejo de efectivo y los procedimientos de conciliación son los sistemas de información que soportan el control, seguimiento y evaluación de la ejecución de los recursos, al respecto el Banco Mundial destaca que los sistemas automatizados introducidos hasta 2004 comprendían registro de compromisos, recibo de bienes y servicios, y pago, de manera que se pueda controlar mejor los compromisos pendientes (pasivos contingentes) y los pagos en mora (obligaciones financieras en mora adeudadas a acreedores). Sin embargo, los sistemas no se extienden por completo a todas las entidades que efectúan gastos ni a todos los usuarios, hay problemas de acceso, preparación de informes, capacidad de los servidores y control de anticipos particulares. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no vigila el cumplimiento de los controles internos, ni presta apoyo a los sistemas, la conciliación ordinaria de cuentas tiene atrasos de varios meses y, en la mayoría de los casos, se pasan por alto o se evaden los controles internos. (BM, 2005, pág. 29) Adicionalmente en 2005 el hallazgo contemplaba que No se hacían conciliaciones oportunamente durante el año y la conciliación de las cuentas bancarias presentaba grandes atrasos (BM, 2005, pág. 30).

5. *Transferencia de recursos en efectivo*

Objeto de Examen: Se examina las transferencias de efectivo de los niveles centrales o regionales al nivel de proyecto, y la duración en el tiempo de las transferencias (más de un mes, de dos semanas a un mes, de una a dos semanas, una semana o menos).

En su informe sobre la Administración Financiera en Colombia, el Banco Mundial destaca que, en lo que respecta a los ingresos, los impuestos son recaudados por varios bancos comerciales y semipúblicos, que devengan utilidades por el mantenimiento de estos recursos antes de remitirlos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro. Esas demoras (14 a 18 días) crean incertidumbre hasta tanto se recibe la información respectiva de los bancos sobre el volumen de recursos a disposición del Estado y retrasan sensiblemente la entrada de ingresos. (BM, 2005: Resumen ejecutivo xi)

Por tanto, es sugerencia del Banco Mundial que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría General de la Nación deben evaluar estrictamente la rendición de cuentas de las entidades fiduciarias públicas para asegurar su transparencia y responsabilidad financiera. Además de aprovechar las oportunidades de sinergia en las actividades de financiamiento y tesorería, a partir del fortalecimiento de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

En relación con la transferencia de recursos en Colombia, destaca que el gobierno ha acumulado cuantiosos atrasos en los pagos a los proveedores, esencialmente por la contracción de las asignaciones presupuestarias previstas del Tesoro Nacional debida al déficit de ingresos y a la necesidad de cubrir cuentas y compromisos pendientes de años anteriores. Se necesita de una mayor cooperación entre la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional y la Dirección Nacional de Presupuesto para ajustar las asignaciones presupuestarias a los ingresos previstos dentro de un marco presupuestario a mediano plazo.

Es importante consolidar el concepto de cuenta única asegurando que todos los ingresos del gobierno nacional entren a la misma y permitiendo que el pago sea autorizado por las entidades que efectúan los gastos por medio del sistema de ejecución presupuestaria, verificado automáticamente contra las asignaciones para gastos, tramitado por medio de la cuenta única y trasladado directamente de ésta a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales. El mecanismo de pago directo a proveedores debería ser implementado visto que no existen impedimentos tecnológicos (BM, 2005)

6. *Se informa al gobierno sobre la situación de caja y activos*

Objeto de Examen: Se pretende indagar sobre si el análisis de la situación de caja y activos presentado al gobierno, si tiene omisiones importantes, o si en cambio se presenta un análisis completo de la situación de cajas y activos.

El Informe sobre la Administración Financiera, el Banco Mundial señala que los Sistemas Públicos de gestión de información, si bien han mejorado mucho en los últimos años, todavía no son suficientemente amplios para permitir un seguimiento completo de los gastos. Muchas entidades del gobierno central y otras que administran los recursos públicos no usan los mismos conceptos contables, trabajan con diferentes fechas de presentación de datos y no realizan

una conciliación sistemática de los datos. Colombia tampoco cumple con las normas internacionales de contabilidad para el sector público en lo que respecta al contenido de los estados financieros que con frecuencia, omiten la deuda pública y las pérdidas de dinero en efectivo y existencias. Los informes de gastos suelen ser imprecisos y la contabilidad en valores devengados de una imagen incompleta al incorporar activos no monetarios y todo el pasivo a las cuentas (BM, 2005).

C. AUDITORIA Y SUPERVISIÓN

7. Auditoría externa o auditoría general (entidad fiscalizadora superior)

Objeto de Examen: El papel de la Entidad Fiscalizadora Superior en las auditorías externas y el porcentaje de los gastos de gobierno central que abarcan.

En concordancia con el parámetro que aborda la *rigurosidad del examen independiente del Gasto Público* en Colombia, del examen de la Administración Financiera del Sector Público que realizó el Banco Mundial en 2005 se explica, que aunque el balance y la cuenta general del presupuesto y del tesoro se presentan anualmente al Congreso por parte de la Contraloría General de la República, la legislatura carece de personal idóneo para proporcionar una eficaz supervisión. La Contraloría General vigila la gestión fiscal del gobierno central; los gobiernos departamentales y municipales tienen sus propios contralores. No obstante, hay poca vigilancia del seguimiento de las recomendaciones de los contralores y solo raras veces se les imponen sanciones por mala conducta (BM, 2005; 30)

Existen inconvenientes en la correcta aplicación del marco normativo de control fiscal, debido a diferentes interpretaciones por parte de los diversos actores responsables de ejercer el control fiscal (BM, 2005). Un ejemplo de ello es que la Contraloría General y la Auditoría General, se deben fiscalizar mutuamente generando un claro conflicto de intereses que afectan en la práctica la independencia y objetividad en el cumplimiento de sus funciones. Al mismo tiempo, la ley encarga a la Contraloría General la vigilancia del uso de los fondos transferidos por el gobierno central, en tanto que el control de los fondos de otras fuentes se confía a las contralorías regionales. Por tanto, la aplicación de las funciones de control y de auditoría a nivel territorial están divididas, según el origen de los fondos, impidiendo controlar y supervisar de una manera integral la gestión de las entidades públicas (BM, 2005) Además, la Contraloría General al acumular las funciones de consolidación y verificación de las cuentas de presupuesto y deuda pública de las entidades estatales y paraestatales, agrega falta de transparencia al proceso.

Un aspecto muy correlacionado con el objeto de examen, es la percepción y evaluaciones que den cuenta de la Corrupción en Colombia. Según el Banco Mundial en 2005 el índice de corrupción de *Transparency International* para 2003 clasifica a Colombia en 59° lugar entre los 133 países clasificados. Su puntuación de 3,6 (en una escala en que 1,0 significa libre de corrupción y 10,0 totalmente corrupto) la coloca en 6° lugar entre los 17 países latinoamericanos clasificados.

8. Actividades de seguimiento de los informes de auditoría

Objeto de Examen: Seguimiento o no a los informes de auditoría, número de temas que reaparece en años posteriores.

En relación con la Gestión Fiscal de las Contralorías Territoriales (2001-2004), el análisis le permitió concluir a la Auditoría General de la República de manera general que, salvo algunas excepciones, el control fiscal en los territorios se afectó sensiblemente. Los indicadores **son elocuentes y a criterio de la AGR debe originarse alguna acción gubernamental de fortalecimiento al sistema, de lo contrario, se hace necesario estudiar alternativas urgentes de vigilancia**. Las Contralorías Territoriales, deben mejorar su gestión en relación con: la ejecución de gastos, los procesos de reestructuración administrativa en pro de la gestión misional, la mayor eficacia en el número de auditorías por año y por funcionario misional.

9. Transparencia de los procesos de auditoría

Objeto de Examen: Divulgación y publicación de los informes de auditoría reglamentarios, se debaten los informes de auditoría cuando son de interés público.

En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal se señala que la oportunidad en la información y participación ciudadana están en los dos últimos lugares. Por eso la percepción de la transparencia presupuestaria en

Colombia cae tan abruptamente, no se percibe que exista la información que posibilite la participación y no hay canales informados para la participación activa, consciente y responsable (ILTP, 2007). Una mirada a esta calificación da cuenta según los evaluadores de lo exitoso del montaje del sistema presupuestal jerarquizado, pero también de su debilidad al no estar legitimado por la participación ciudadana que sería en última instancia la fuerza que a la vez podría que hace control social garantiza su legitimidad.

De forma tal que las recomendaciones para Colombia, estipulados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal en su versión 2007, son:

- a) La creación, de espacios y canales para la participación de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, la academia, los movimientos cívicos y populares, los sindicatos etc., en todas las etapas del proceso.
- b) Procurar producir por parte de todas las instancias, información actualizada, de fácil acceso y sencilla comprensión para toda la ciudadanía.
- c) Establecer en el currículo escolar, una cátedra que enseñe a los/as jóvenes sobre el sentido e importancia así como los espacios de las finanzas públicas, como un elemento mínimo necesario para la construcción y ejercicio de la ciudadanía.
- d) Diseñar y distribuir un "presupuesto ciudadano", de circulación por todos los medios masivos nacionales, periódicos regionales etc., en el cual se le diga claramente a la ciudadanía cuales son las prioridades del gobierno, cuales son los alcances y las limitaciones del presupuesto, que permita al/a ciudadano/a de a pie, saber en qué y cómo se gastan sus impuestos y se evidencie quienes ganaron y quienes perdieron finalmente en el presupuesto nacional.
- e) El Congreso debe abrirse a la ciudadanía, es necesario encontrar espacios y mecanismos para vincular las, organizaciones de la sociedad civil (OSC), la Academia y las instituciones de educación, y demás en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto.

D. SISTEMAS Y PERSONAL

10. Calificaciones y competencias del personal

Objeto de Examen: Es claro si el personal posee la calificación y competencias necesarias para cumplir con sus obligaciones.

Las evaluaciones que hacen referencia a éste indicador han sido principalmente emitidas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre las principales áreas causales de deficiencias señaladas (BID, 2002) pueden señalarse: 1) la inestabilidad de los marcos jurídicos del Servicio Civil vis-à-vis una excesiva profusión de normas; 2) la persistencia de una cultura burocrática con alta desmotivación en relación a la gestión; 3) fuerte tradición clientelista a efectos del acceso al empleo público y 4) **la ausencia de una cultura ligada a los resultados y a la planificación estratégica.**

El diagnóstico realizado por el BID, implica que durante años la gestión del personal se basó en inscripciones extraordinarias y nombramientos provisionales, debilitándose el principio de mérito para el ingreso y el progreso en la carrera administrativa, y afectando la performance de los subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo.

11. Sistemas financieros

Objeto de Examen: Aborda el tipo de información que recogen los Sistemas Financieros y si es reflejado los datos financieros básicos, cómo es el mantenimiento y desempeño de los sistemas)

La clasificación del riesgo fiduciario de Colombia emitida por el Banco Mundial, en su evaluación de la Administración Financiera en Colombia es **moderado** (BM, 2005: Resumen Ejecutivo xvi). En la evaluación se examinaron en conjunto los riesgos que presentan las carencias de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, la forma en que fluyen los recursos públicos en el sistema, y la solidez y fiabilidad del marco de control aplicado a transacciones financieras.

En conclusión para concepto del Banco mundial (2005), la gestión de las finanzas públicas de Colombia ha avanzado mucho desde la evaluación de la responsabilidad financiera del país hecha en septiembre de 1998 por el Banco Mundial. Los gobiernos sucesivos han mantenido-en circunstancias a veces difíciles-una vía de reforma que ha producido importantes mejoras en los sistemas de gestión de las finanzas públicas, prácticas y mecanismos de responsabilidad financiera.

III. Evaluación de la Capacidad de la Entidad Fiscalizadora Superior: En Colombia Contraloría General de la República- CGR

Con base en el estudio de la Contraloría General de la República (CGR) con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para un estudio comparativo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS- con algunos países de la región, como actores decisivos en la lucha contra la corrupción, se derivan las siguientes recomendaciones en relación con el papel que ellas deben jugar:

- Las EFS precisan de trabajar mancomunadamente con entidades de control (por ejemplo las superintendencias en Colombia) para potenciar las prácticas en pro de la transparencia tanto en los procesos iniciales de desestatización como durante todo su desarrollo. El control social es imposible sin empoderar a la ciudadanía. El papel de las EFS en la organización del control social debe ser primordial.
- Es recomendable una adecuada y sistemática colaboración con el Congreso por parte de las EFS, sin que ello conlleve la dilución de la autonomía en las determinaciones partidistas y políticas propias del legislador. El control público externo debe concebirse como un control ciudadano organizado institucionalmente en un órgano de naturaleza pública independiente. La autonomía debe reforzarse y mantenerse la independencia de las EFS respecto de la funcionalidad misma del poder Legislativo, pues de lo contrario la injerencia de la política sobre el control genera riesgos de neutralizarlo.
- Los entes del Estado deben ser universalmente controlados por las EFS, sin interponer restricción alguna a la naturaleza de la información, sin perjuicio del secreto debido por parte de la EFS respectiva a la divulgación de informaciones que ameriten legalmente la reserva. En este concepto de universalidad es recomendable incluir al sector privado que maneja activos públicos o a aquellos que por efecto de procesos privatizadores deben cumplir con las condiciones de regulación de los servicios.

Para ello es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Las EFS ejercen un control posterior, lo cual no impide que dicho control se adelante en tiempo real, mediante un seguimiento sistemático a las operaciones y actividades de la Administración, enfoque que es deseable y se ha enfatizado como uno de los aspectos claves para mejorar la calidad del control.
- El control interno debe fortalecerse como aspecto funcional y esencial para el desarrollo de una auditoría gerencial. No obstante, precisa permanecer coordinado, pero no cooptado o subordinado al control público externo.
- Frente a los procesos de modernización del Estado y en especial la desregulación, las privatizaciones, la descentralización y el marco global, así como bajo los nuevos paradigmas de la administración gerencial, las EFS encuentran un terreno especialmente abonado con las nuevas tendencias a enfatizar en el mejoramiento de calidad de la gestión pública y avanzar hacia una Administración por resultados.
- En la perspectiva funcional, es recomendable especialmente enfatizar en la integración de la sociedad civil en el control, en modernos sistemas de gestión del control basado en análisis de riesgo y en tiempo real.

IV. Sugerencias para el fortalecimiento de la capacidad

En el informe del Banco Mundial sobre la Administración Financiera del Sector Público en 2005, se encuentran como principales recomendaciones, para mejorar el funcionamiento del Sistema de las Finanzas Públicas en Colombia:

Presupuesto

Reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto para:

- Mejorar la coordinación interinstitucional y de ser necesario centralizar todas las funciones del presupuesto de operaciones en una sola entidad.
- Incorporar los gastos corrientes y de capital de cada unidad de ejecución de presupuesto.
- Crear un mecanismo para alinear las asignaciones presupuestarias con los ingresos previstos.

- Se debe restringir a las entidades públicas a que contraigan compromisos futuros, excepto bajo contratos aprobados por el gobierno central dentro del marco de un presupuesto plurianual
- Frente al alto monto de pagos en mora adeudados a proveedores: La dirección General de Crédito Público y la Dirección Nacional de Presupuesto deben cooperar mucho más estrechamente para alinear las asignaciones presupuestarias, con el fin de evitar la acumulación de más pagos en mora.

Tesoro

- Exigir que los bancos envíen los pagos de impuestos a la Dirección General de Crédito público y del Tesoro Nacional en las 24 horas siguientes a su recaudación.
- Para que los pagos mensuales por asignaciones presupuestales comiencen cuando inicia el ejercicio económico (1 de enero) la Dirección General de Crédito público y del Tesoro debe emplear las corrientes de mayores ingresos provenientes de los bancos para alinear sus pagos mensuales por asignaciones presupuestarias con el ejercicio económico.
- Colombia debe implantar completamente una cuenta única para pagos.

Contabilidad

- Modificar las partidas presupuestarias y el plan de cuentas para que sean acordes con las normas internacionales.
- La gestión de las finanzas públicas se beneficiaría si se asignara la función de consolidación del presupuesto a la Contaduría General. Esto evitaría duplicaciones con las Contraloría General y aumentaría la transparencia al asegurar el registro público de todas las transacciones relacionadas con el presupuesto en una sola institución. Entonces, la contraloría verificaría las cuentas para asegurarse de que los gastos fueran correctos.

Sistemas de Información

- Integrar los sistemas de información y las bases de datos y poner en funcionamiento todos los módulos.

Supervisión Legislativa

- Fortalecer a la comisión de Cuentas del Congreso de la República, proporcionándole funcionarios remunerados para analizar la gestión de las finanzas públicas.

V. Sobre el manejo de recursos de la Cooperación Internacional

Las **Fuentes de Cooperación Internacional en Colombia**, son de tres tipos: Las *bilaterales*, son la de los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de cooperación internacional; *las multilaterales*, son las provenientes de los organismos internacionales en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional y sectorial; y finalmente *las multilaterales* son instancias de intervención en las cuales se complementan recursos bilaterales y multilaterales².

Existe además un conjunto institucional que conforma el **Sistema Nacional de Cooperación Internacional** conformado por:

Institución	Función
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL)	La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Así mismo, coordina y promueve la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.
Ministerio de Relaciones Exteriores	Su participación en la cooperación internacional se presenta en la definición de las políticas sobre la materia, así como en las etapas de negociación y suscripción de los

² Manual de Acceso a la Cooperación Internacional – ACCI (2004)

	convenios o acuerdos de cooperación con las fuentes.
Oficinas de Cooperación Internacional de los Ministerios y algunos establecimientos públicos del orden nacional.	Existen oficinas de cooperación internacional en los ministerios y algunos establecimientos públicos de orden nacional. Algunas de ellas cumplen el papel de "Punto focal" de ciertos organismos internacionales con misión sectorial. Estas oficinas coordinan y manejan algunas de las líneas o programas de cooperación.
Organizaciones No Gubernamentales	La cooperación internacional no oficial es otorgada por organismos internacionales de carácter privado sin ánimo de lucro (ONG) y, por lo general, es ofrecida a organismos del mismo carácter en los países en desarrollo.
Entes Territoriales	Una de las modalidades es la cooperación descentralizada, que es aquella realizada entre municipios y provincias colombianas con las de otros países. También en algunos departamentos y municipios, se han establecidos unidades con funciones relacionadas con la cooperación internacional, que apoyan a las entidades y comunidades en la gestión de ayuda externa.

Fuente: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=1737&IDCompany=1>

Características en el Manejo de los Recursos de Cooperación Internacional

Siguiendo fundamentalmente, lo recogido en el libro editado por Acción Social en 2007, *La Cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia*, podemos distinguir los tipos de Convenios de Cooperación según la modalidad de entrega y ejecución de los recursos:

- Entrega de recursos del Gobierno Nacional en Convenios de Cooperación:
- Ejecución Presupuestal de Recursos a través de convenios de Cooperación Internacional
- Entrega de recursos en administración no ejecuta el objeto de la apropiación
- Administración de recursos a través de convenios denominados de Cooperación con Organismos Internacionales

Las anteriores modalidades de cooperación, están cubiertos por la regulación internacional, y los procedimientos de control y gestión sobre la ejecución (o transferencias) son determinadas por el organismo internacional.

Mecanismos de incorporación de los recursos de cooperación no reembolsable al Presupuesto General de la Nación³ - (En el marco de la Cooperación Financiera)

Los mecanismos que se presentan a continuación, pasan por los mecanismos de control y gestión establecidos por la Normatividad Colombiana, es decir al ser incorporados en los presupuestos de los establecimientos públicos, deben pasar por el Presupuesto General de la Nación y están regulados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Debido a que cuando una entidad pública nacional es beneficiaria de la donación, la va a ejecutar, debe haberla incorporado previamente en su presupuesto, a través de los siguientes mecanismos:

- a. Ley Anual de Presupuesto:
- b. Ley de Adición Presupuestal:
- c. Decreto del Gobierno Nacional
- d. ***El Cupo Presupuestal que posee la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional***
 - Distribución
 - Convenio Interadministrativo

³ ver Capítulo 9: El Presupuesto General de la nación y los recursos de Cooperación Internacional no reembolsable

De las anteriores incorporaciones presentadas, sólo la última es la de mayor utilización, dado que las anteriores implican una demora en tiempo muy grande y no se acoplan a los tiempos de los acuerdos entre agencias y cooperantes.

HARMONISED APPROACH TO CASH TRANSFER – HACT o MARCO PARA LAS TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO A LOS ASOCIADOS EN EJECUCIÓN

El sistema de las Naciones Unidas, adoptó un marco operacional común para las transferencias de efectivo tanto para los asociados gubernamentales como no gubernamentales⁴ acorde con los lineamientos de la Declaración de París. Este marco operacional común implica la utilización de formularios y procedimientos comunes para solicitar efectivo e informar sobre su utilización. Desde un enfoque de gestión del riesgo se seleccionarán determinados procedimientos de transferencia de efectivo, después de realizar una evaluación conjunta de la capacidad de gestión financiera y de unas actividades de garantía.

Se debe velar entonces porque el proceso produzca un fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión y rendición de cuentas para pasar gradualmente a la utilización de sistemas nacionales.

Modalidades de transferencia de efectivo propuestas

Modalidad	Obligación	Pago	Periodicidad del desembolso	Presentación de información
Transferencia directa de efectivo A los asociados en la ejecución, destinado a las obligaciones y gastos que éstos deberán realizar en apoyo de actividades acordadas en los planes de trabajo anuales.	Gobierno/ONG	Gobierno/ONG	Trimestral	FACE
Pago directo A proveedores o terceras partes por obligaciones contraídas por los asociados en la ejecución en apoyo de actividades acordadas en los planes de trabajo anuales.	Gobierno/ONG	Organismo	Según la actividad	FACE
Reembolso A los asociados en la ejecución por obligaciones contraídas y gastos efectuados en apoyo de actividades acordadas en los planes de trabajo anuales.	Gobierno/ONG	Gobierno/ONG	Según la actividad	FACE
Ejecución directa por el organismo En virtud de la cual el organismo asume obligaciones y efectúa gastos en apoyo de las actividades acordadas en los planes de trabajo anuales.	Organismo	Organismo	No corresponde	Por organismo

Fuente: GNUD 2005

Los procedimientos para las transferencias de efectivo, incluidos *la periodicidad de los desembolsos, la presentación de información sobre la utilización del efectivo y el mantenimiento de la garantía de la exactitud de los informes*, son básicamente los mismos para las cuatro modalidades. En los casos en que un asociado en la ejecución recibe transferencias de efectivo de más de un organismo, todos los organismos utilizarán el mismo procedimiento. Todos los asociados en la ejecución utilizarán el mismo formato normalizado para la solicitud de transferencias de efectivo y la presentación de información sobre su utilización. Los organismos seguirán rindiendo cuentas sobre las transferencias en efectivo de conformidad con sus políticas y los procedimientos establecidos.

⁴ En concordancia con los compromisos de la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Implicaciones de la utilización del Formulario de Autorización de Financiación y Certificación de Gastos – FACE:

Su finalidad es la simplificación del trámite necesario para la autorización de un gasto o la transferencia de efectivo a los asociados en la ejecución. Se pretende que sea utilizado en:

- Solicitud de autorización de financiación
- Informe de Gastos
- Certificación de Gastos

Consecuencias en el marco del proceso de programación: Del Programa de País (en donde se establecen los resultados y las estrategias fundamentales del programa del país y los arreglos de gestión del programa). Para la gestión de las transferencias de efectivo, el marco de armonización sugiere tener en cuenta los siguientes elementos en el plan de acción (GNUD, 2005):

- **Las modalidades de transferencia de recursos disponibles que el organismo y el gobierno convienen en utilizar.**
- Que los procedimientos que se utilizarán dependen de la calificación del riesgo de transferencias de efectivo a todos los asociados en la ejecución;
- Que se realizará una (micro) evaluación de la capacidad financiera de todos los asociados en la ejecución;
- Los principios y el alcance de las actividades de garantía;
- Que las modalidades y los procedimientos de transferencia de efectivo aplicados para un determinado asociado en la ejecución pueden cambiar en función de la experiencia y los resultados de las actividades de garantía;
- Los compromisos tanto de los asociados gubernamentales como de los organismos para la transferencia de efectivo y la utilización de recursos en efectivo, la presentación de información y las actividades de garantía, incluidas las auditorías.

CONCLUSIONES

La Macroevaluación realizada al Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas de Colombia, tiene una calificación de riesgo moderado (Calificación emitida por el Banco Mundial 2005). Frente al interés de las agencias por conocer cuál es la modalidad más adecuada para cada programa y asociado en la ejecución, es necesario revisar los siguientes elementos:

- *¿Cuál es la modalidad de transferencia de efectivo más confiable?*

Inicialmente, los niveles de implementación de la modalidad de *transferencia directa de efectivo*, estarían expuestas a un riesgo moderado, con una capacidad de control adecuada (esencialmente a nivel central) por parte de la Contraloría General de la República - CGR. Es decir, a nivel central, tanto las agencias como los cooperantes encontrarían un ambiente de confiabilidad y transparencia, dado principalmente por los mecanismos de presentación de información actuales y de control por parte de la entidad fiscalizadora superior.

Otro es el nivel de confiabilidad y transparencia en la cooperación que se podría lograr en las entidades territoriales y de las contralorías de las entidades territoriales. En donde dependiendo del contexto y de las evaluaciones posteriores realizadas (micro evaluación) se podría implementar las modalidades de *pago directo o ejecución directa por parte del organismo*.

- *Aspectos importantes para la implementación de algunas de las modalidades que implican la utilización del FACE*

Adicionalmente, dada la normatividad actual que cubre a la cooperación de recursos no reembolsables en Colombia, debe llegarse a un acuerdo en aspectos como la periodicidad de los desembolsos y las implicaciones de la utilización de un mecanismo como lo es el FACE, analizando qué tan compatible es con los mecanismos del gobierno en materia de control y procedimientos en la transferencia de efectivo en el contexto del Presupuesto General de la Nación y la ejecución de los recursos.

- *Costos asociados a la utilización de la herramienta FACE*

Los procesos que siguen a la Macroevaluación, es decir la Micro evaluación y las Actividades de Garantía, deben permitir adicionalmente a las agencias y a los asociados, evaluar la utilización del formulario FACE, sus facilidades y limitaciones. Pues su implementación debe ser concertada.