Proyecto: Diseño del Modelo Integrado de Información Financiera Pública

Entregable Nº 8 – Informe Final

SIDEPRO-FEDESARROLLO

Bogotá, abril de 2018

Índice

Introducción **3**
Objetivo general 3
Objetivos específicos 3
Metodología de trabajo **4**
Entregables del proyecto **5**
Principales recomendaciones **8**
Conclusiones finales **10**

Introducción

Se exponen a continuación el objetivo general y los objetivos específicos de la consultoría, como punto de referencia para el desarrollo del presente informe.

Objetivo general

El objetivo general del proyecto es el de realizar el diseño del Modelo Integrado de Información Financiera Pública – MIIFP, a partir de la conceptualización de una propuesta de modelo que incluya la especificación de requerimientos de información de y entre los distintos sistemas de información financiera que en su adecuación e inter operatividad conformarán el MIIFP.

Objetivos específicos

1. Revisión y diseño de un modelo conceptual de alto nivel, de manera que contemple, al menos, los aspectos propuestos en el anexo A del documento "Plan de acción para estructurar el Sistema General de Gestión Financiera Pública – Proyecto Formulado".
2. Diseño de la llave (o clave) presupuestal que permita la integración del Modelo y realizar la especificación para su posterior implementación, en base al análisis del mapa de clasificadores existente y a los estándares internacionales en la materia.
3. Diagnóstico que permita establecer el estado actual de avance de cada uno de los sistemas de información financiera que conformarán el MIIFP con el fin de identificar la pertinencia de realizar las adecuaciones requeridas en cada uno de ellos.
4. Diseño y especificación de los requerimientos técnicos y funcionales en cada sistema de información financiera, a partir del diagnóstico realizado en el punto 3, que permitan la implementación de la llave presupuestal para la solución operativa de las distintas clasificaciones requeridas.
5. Diseño de las interfaces que permitan la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información financiera que hacen parte del MIIFP, garantizando la implementación de los siguientes aspectos: a) Armonizar presupuesto y contabilidad; b) armonizar planeación y presupuesto; c) Integrar deuda pública y otras operaciones de financiamiento al sistema transaccional Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación; d) Integrar Gestión de compras, nómina y de adquisición de activos no financieros al SIIF Nación; e) Generar estados de resultados financieros a partir de ejecución presupuestal PGN/CGN en SIIF Nación; f) Armonizar la información

territorial con la nacional; g) generar consolidación contable para el Sector Público No Financiero SPNF en el Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP.

6. Elaboración del documento de diseño del MIIFP, que contenga una propuesta de estructura y los principales lineamientos surgidos del modelo conceptual desarrollado en el punto 1.
7. Propuesta de plan de trabajo para el desarrollo e implementación del Modelo que incluya estrategia, mapa de ruta, cronograma y presupuesto.

Metodología de trabajo

Para llevar a cabo el trabajo se realizaron reuniones presenciales con los funcionarios representantes de las entidades rectoras en viajes realizados a lo largo del proyecto. En dichas reuniones se informó y sensibilizó a todos los interlocutores sobre los objetivos, alcances y características de la consultoría.

Esos encuentros permitieron, asimismo, realizar el levantamiento de información de los macroprocesos y tomar conocimiento de los sistemas informáticos que dan soporte a la Gestión Financiera Pública (GFP). Las entrevistas presenciales se complementaron con videoconferencias para agilizar la comprensión de algunos temas específicos. En el Anexo A que se adjunta se da cuenta de la lista de reuniones mantenidas.

Los entregables se remitieron en cada oportunidad a los funcionarios de la DGPM, quienes tuvieron a su cargo la distribución a los funcionarios de las restantes entidades para recibir sus aportes y comentarios y de esta manera consensuar la versión final de los documentos.

En particular, el primer entregable del proyecto, el Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Gestión Financiera Pública en Colombia, fue presentado a los funcionarios en una reunión presencial, pues su aceptación implicaba un hito central para la elaboración de los restantes productos, que tomaban como base las recomendaciones de dicho entregable para su elaboración.

Entregables del proyecto

Tal como determinaban los TDR se entregaron a la contraparte los siguientes productos:

Entregable 1: Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Gestión Financiera Pública en Colombia

Entregable 2: Propuesta de clave presupuestal

Entregable 3: Diagnóstico de los sistemas de información financiera que conforman el MIIF

Entregable 4: Documento de Diseño del Modelo Integrado de Información Financiera

Entregable 5: Propuesta del plan de trabajo para el desarrollo del modelo

Entregable 6: Plan de comunicación del modelo

Entregable 7: Documento con los lineamientos a seguir para la elaboración de los Términos de referencia (TdR) para la fase de implementación del Modelo y la gestión de la contratación.

En los documentos mencionados se ha ido avanzando en el conocimiento de la problemática actual y se han detectado y expuesto elementos esenciales para lograr una estructura base que permita avanzar hacia el modelo detallado.

Breve descripción del contenido de los entregables:

El **primer entregable** del proyecto presenta el Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Gestión Financiera Pública en Colombia. Este es una representación general de los principales componentes de la gestión financiera, que permite describir la situación deseada a la que se quiere llegar, el contexto actual y las reformas que deben encararse para llegar a ese objetivo de gestión. Al tratarse de un estudio de alto nivel, no se avanza en la descripción detallada de cada sistema, sino que se concentra en los macroprocesos principales que conforman cada sistema y en la explicación de los puntos de integración que existen entre ellos.

Cabe aclarar que no se trata de un documento abstracto sino de un análisis que recoge determinadas condiciones de contexto y que busca un equilibrio entre las reformas que se deben encarar y las limitaciones que la administración del Estado enfrenta habitualmente en cualquier país. Por ello, no se plantean modificaciones que impliquen una ruptura estructural con las particularidades de la gestión pública colombiana, sino que, en cada

caso, se sugieren reformas que sean alcanzables teniendo en cuenta el contexto técnico, político, social y económico en el que se actúa. Esto es así porque no se busca elaborar una propuesta genérica, que pueda aplicarse en cualquier país y en cualquier momento, sino una que sirva para mejorar la administración de Colombia en el actual estado de situación. En consecuencia, se considera que proponer mejoras que requieran, por

ejemplo, una reforma constitucional, no son factibles de ser implementadas en un plazo razonable y, por lo tanto, no sirven para los propósitos del proyecto.

En síntesis, el objetivo de la estructuración del modelo conceptual es proponer una guía de acción para llegar a la mejor gestión financiera posible, dado un contexto determinado en el cual hay que actuar.

El **segundo entregable** desarrolla la Propuesta de Clave Presupuestal. La clave presupuestal, también conocida como llave presupuestal, es el listado de todos los códigos que debe tener incorporada cada transacción que se registra en el sistema de información financiera. Esos códigos corresponden, a su vez, a cada una de las clasificaciones que se utilizan en el presupuesto –llamadas habitualmente clasificadores presupuestales– y que permiten generar la información que precisan las distintas entidades rectoras para cumplir con su propósito misional. La clave presupuestal posibilita que estos datos se registren en cada una de las transacciones con el máximo nivel de desagregación previsto en cada caso.

La clave presupuestal juega un rol fundamental en la concepción sistémica de la Gestión Financiera Pública (GFP), ya que es la garantía de que la información que surja del sistema sea realmente fidedigna y corresponda a la simple agregación de todas las transacciones realizadas, sin estimaciones ni intervenciones manuales que puedan distorsionar los datos de salida. Por el contrario, si la clave no está bien diseñada, o si no se carga en ella toda la información requerida, luego será imposible generar de manera automática las salidas de información que requieran los distintos usuarios. Esto es lo que ocurre actualmente en Colombia, donde la falta de una clave presupuestal que cumpla con las condiciones mencionadas se traduce en una multiplicidad de salidas y reportes confeccionados ad-hoc ante la solicitud de las diferentes entidades rectoras.

En consecuencia, la clave presupuestal es un elemento central en la integración de los diferentes subsistemas que conforman la GFP, ya que sienta las bases para que se pueda acceder, de manera simple y confiable, a la información presupuestal, fiscal, contable y de cuentas nacionales.[1]

El **tercer entregable** es el Diagnóstico de los sistemas de información financiera que conforman el MIIF.

Este diagnóstico, al igual que el entregable Nº 1 – Revisión y Diseño de un Modelo Conceptual de Alto Nivel de la Gestión Financiera Pública Colombiana considera dentro de su alcance los sistemas informáticos de soporte a los subsistemas de información que constituyen el núcleo de la gestión financiera pública. Dichos subsistemas son los de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

El aspecto central abordado es el análisis de los cambios conceptuales y funcionales requeridos para satisfacer el modelo integrado de GFP, poniendo especial énfasis en la interacción entre los distintos sistemas. Esto es así debido a que, tal como se explica en el entregable Nº 1, la evolución separada de los distintos sistemas de gestión ha tenido su correlato en el diseño de herramientas informáticas que no están integradas entre sí y que obligan a la carga manual, con la consiguiente pérdida de confiabilidad y trazabilidad de la información que surge de la GFP.

El **entregable cuatro,** Documento de Diseño del Modelo Integrado de Información Financiera, amplía el Modelo sobre la base del entregable uno, destacando los puntos de integración entre los diferentes sistemas de información financiera que hacen parte del MIIFP y los diagramas de proceso que representen gráficamente esas interrelaciones. Asimismo, en este documento se presentan los principales instrumentos que administra cada subsistema. Este despliegue permite ver claramente los instrumentos que se comparten entre los distintos subsistemas y que requieren de un diálogo fluido para integrar la información. Incorpora un capítulo que resumen gráficamente los macroprocesos y relaciones entre los distintos subsistemas para colaborar en su visualización rápida.

[1] Se aclara que, a los efectos de evitar superposiciones, se utilizaron como insumo para la elaboración de este informe los entregables correspondientes al proyecto PFM 2014 – 4.2, también elaborado por SIDEPRO.

El **entregable 5** presentar el plan de acción que permita concretar las recomendaciones presentadas en los entregables que lo preceden en el marco de este proyecto, para avanzar hacia el modelo integrado.

En este entregable se destacan aquellos aspectos que, de adoptarse, permitirán una mejora en la articulación general de los diferentes subsistemas y en la gestión integral del SGFP, por encima de las reformas específicas de cada subsistema individual que no tienen efecto directo en la integración que es lo que se enfoca en esta etapa.

El **entregable 6** da cuenta de la socialización del modelo. La comunicación estuvo orientada a compartir desde el inicio del proyecto cada uno de los productos resultantes de la presente consultoría con todas las entidades rectoras responsables de los subsistemas que componen la GFP. Un objetivo estratégico de la socialización ha sido lograr la mayor comprensión de los cambios que se proponen para alcanzar el modelo Modelo Integrado de Información Financiera Pública – MIIFP.

El **entregable 7** presenta los lineamientos de TDR para obtener el Modelo Conceptual detallado, a nivel de procesos y subprocesos, del Modelo Integrado de Información Financiera-MIIFP sobre el cual se construirá el Sistema de Información para la Gestión Financiera Pública-SIGFP en complemento al marco conceptual y macro procesos obtenidos en la fase I del proyecto.

Principales recomendaciones

Dado que la etapa siguiente en este proceso de reforma es el desarrollo de los modelos de proceso detallados a partir de los macroprocesos presentados en el modelo de alto nivel, es imprescindible que previamente se cuente con una **base sólida que determine la estructura núcleo del modelo y la integración de los subsistemas que componen la GFP colombiana.**

En un sistema de GFP, la estructura núcleo la constituyen los clasificadores presupuestales y la llave presupuestal, que a partir del registro de cada transacción generan la información necesaria para cumplir todo el ciclo presupuestal, desde la formulación hasta la evaluación. La integración entre los distintos subsistemas se facilita por la adopción en cada uno de ellos de la llave presupuestal.

Las metas de gobierno deben poder ligarse al ciclo presupuestal para permitir su control y evaluación. Para ello, es fundamental la ampliación a toda la administración pública del presupuesto por programas. Mediante esta técnica, es posible superar la concepción tradicional del presupuesto, centrada únicamente en la asignación de fondos a diferentes entidades públicas, y entenderlo como una herramienta de gestión, que busca asignar los recursos necesarios para producir y proveer los bienes y servicios necesarios para satisfacer, de manera eficaz y eficiente, las necesidades de la comunidad durante un período determinado.

De esta manera, la GFP se integra en la gestión pública, generando la información que requieren las diferentes entidades rectoras para verificar el avance, no solo financiero sino también físico, de sus prioridades de gobierno.

Ahora bien, para que esta estructura núcleo tenga el peso y la sustentabilidad que se requiere, es necesario que cuente con el aval de las más altas autoridades. Son ellas las encargadas de establecer las metas de gobierno y para ello necesitan contar con información confiable que les permita monitorear su evolución. Esto no es posible si los datos no fluyen por todos los subsistemas con el lenguaje común que establece la clave presupuestal.

Por último, cabe agregar que este proyecto está enmarcado en una serie de iniciativas destinadas a mejorar la gestión financiera pública de Colombia. En ese contexto, próximamente se llevará a cabo un proyecto de asistencia técnica para la definición detallada del Modelo Integrado de Información Financiera Pública, en su componente funcional, que permitirá conocer los procesos y subprocesos que componen la GFP en la actualidad y las propuestas de reformas necesarias para mejorar el funcionamiento de cada uno de los subsistemas. Es por ello que el entregable 5 mencionado en el punto anterior destaca aquellos aspectos que, de adoptarse, permitirán una mejora en la articulación general de los diferentes subsistemas y en la gestión integral del SGFP, por encima de las reformas específicas de cada subsistema individual que no tienen efecto directo en la integración que es lo que se enfoca en esta etapa.

Conclusiones finales

En los últimos años, Colombia ha dado grandes pasos hacia la reforma de su Gestión Financiera Pública. Desde las entidades rectoras se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la gestión. Entre otros avances, se han modificado los clasificadores presupuestales para adaptarlos al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas en su versión 2014, se ha avanzado en la modernización de la regulación contable pública para orientarla a estándares internacionales como las NIIF y NICSP[2] y se encuentra en proceso la expansión del clasificador por objeto del gasto al Presupuesto de Inversión. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos estos desarrollos se han hecho sin considerar adecuadamente su impacto sobre el resto de los subsistemas que conforman la GFP. Más bien fueron avances relacionados con la problemática específica de las entidades requirentes, que buscaron mejorar su gestión pero sin que hubiera una visión de conjunto y un objetivo común.

Por otro lado, y a diferencia de lo que suele ocurrir en la mayoría de los países que afrontan reformas similares, esos avances fueron motorizados principalmente por cuadros medios de la administración, aquellos que sufren cotidianamente las consecuencias de la falta de integración de la información. Esto tuvo consecuencias positivas y negativas. En primer lugar, permitió que hubiera una continuidad del proceso, al margen de los avatares políticos. Así, se ha logrado convencer a muchos actores importantes de la necesidad de comprometerse con la reforma.

Sin embargo, al no contar con la conducción de los altos mandos del gobierno, la reforma ha sido más lenta de lo deseable y ha carecido de una adecuada coordinación. A modo de ejemplo, durante 2017 se desarrollaron 28 proyectos relacionados con la reforma de la GFP, sin que hubiera una programación centralizada ni un control que impidiera duplicaciones. De hecho, mientras se desarrollaba este mismo proyecto, cuyo primer entregable consistía en proponer el modelo conceptual de alto nivel de la gestión financiera pública, se formuló otro proyecto para elaborar un modelo conceptual del tesoro, sin que existiera ningún tipo de coordinación entre los dos y sin que siquiera se informara a los consultores sobre este segundo proyecto.

[2] Normas Internacionales de Información Financiera y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

En conclusión, esta primera etapa del proceso de reforma está agotándose. Para avanzar con una segunda generación de transformaciones y lograr realmente un sistema integrado de información financiera se requiere, de manera urgente, resolver los problemas de gobernanza. Si no se genera un espacio de conducción de todo el proceso, con fuerte apoyo de los más altos mandos y con capacidad de imponer sus decisiones a las entidades rectoras, la reforma es inviable.

De acuerdo a las características históricas, legales y de organización institucional de Colombia, se considera que no es conveniente que sea una única entidad la encargada de conducir el proceso, por lo que la mejor opción es constituir un organismo colegiado, con participación directa de todas las entidades rectoras, así como de los responsables de la estrategia informática. Resulta fundamental que este espacio tenga la capacidad de imponer las decisiones adoptadas en su seno a todas las entidades involucradas y garantizar que disponga de los medios para cumplir con su misión funcional.

Como principales atribuciones, este organismo debería:

- Definir un rumbo para la reforma, fijar hitos, establecer responsabilidades y exigir rendiciones de cuentas.
- Discutir las propuestas de reforma que deseen llevar adelante las diferentes entidades rectoras, de manera tal que se puedan evaluar adecuadamente las consecuencias que tendrían en los demás sistemas.
- Asignar prioridades en las modificaciones a realizar en los sistemas informáticos, para que éstas se realicen con una visión integral y en línea con los objetivos de la gestión.
- Aprobar las modificaciones a los planes de cuentas presupuestales y contables, que están en el origen de la falta de armonización de estos dos subsistemas.
- Coordinar los proyectos con financiamiento externo, de manera tal de evitar superposiciones, duplicaciones de gastos y demoras en la gestión por intervenciones fuera de término.

De acuerdo a lo informado recientemente, se encuentra en desarrollo un proyecto para realizar una propuesta de reforma institucional que tenga en cuenta estos aspectos. Si bien se considera que este trámite no es estrictamente necesario, ya que generaría una demora de por lo menos seis meses -además del costo financiero adicional- resulta importante que el tema de la gobernanza esté en la agenda de discusión.

A partir de la experiencia recogida, se considera que no sería recomendable avanzar con otros proyectos puntuales de reforma hasta que no se haya constituido este organismo, dado que los avances sin coordinación podrían seguir un camino diferente al que requeriría la GFP integrada. Asimismo, y teniendo en cuenta que el país tendrá elecciones presidenciales el próximo mes y un cambio de gobierno en el corto plazo, se considera fundamental dejar hitos que marquen la inevitabilidad de los cambios y la imposibilidad de dar marcha atrás con la reforma. En el actual estado de situación, la conformación de este organismo coordinador sería el "punto de no retorno" para la continuidad del proceso, por lo que debe asignársele la prioridad correspondiente.

Con ese objetivo, y para que las autoridades políticas internalicen la necesidad de la reforma, se sugiere realizar un plan de sensibilización, consistente en una serie de reuniones con los máximos responsables de cada entidad rectora, tanto de manera conjunta como individualmente. Estas entrevistas deben hacer foco en el modelo conceptual integrado y la necesidad del trabajo coordinado entre los participantes de la GFP. Es menester mostrar las ventajas que ello traería a cada entidad, con el propósito de garantizar su apoyo. Asimismo, en ese ámbito debe surgir un representante operativo que pueda formar parte del organismo coordinador en caso de que la autoridad central no pueda concurrir y que cuente con las atribuciones necesarias como para tomar decisiones en su nombre. A futuro, una vez que las autoridades correspondientes al nuevo gobierno hayan sido designadas, se recomienda repetir las instancias de sensibilización para interiorizarlas de los objetivos de la reforma y de su importancia estratégica. De esta manera, se podrá garantizar la continuidad del proceso más allá de los cambios de administración.

Como se ha explicitado, con este proyecto Colombia cuenta con un modelo conceptual de alto nivel que debe funcionar como una orientación general de todo el proceso de reforma. El paso siguiente, una vez resuelta la cuestión de la gobernanza, es llevar el análisis de cada subsistema al nivel de proceso y subproceso, con énfasis en los puntos de integración entre los diferentes subsistemas. Una vez culminada esa etapa, se podrán empezar a diagramar las modificaciones que sean necesarias a los sistemas informáticos.

En ese sentido, para avanzar con la reforma es preciso detectar previamente todas las salidas que las distintas entidades rectoras requieren del SIGFP. Este paso es fundamental para que se puedan contemplar esas necesidades a la hora de definir la estructura del sistema. Actualmente, para obtener la información que requieren las distintas entidades y

que no surge de manera automática, se solicitan reportes que deben ser elaborados manualmente, con la consiguiente pérdida de calidad de la información y de tiempo y recursos por parte de las entidades intervinientes. Si se contara con el detalle de todos los requerimientos, se podría diseñar el sistema de manera tal que esos datos se introduzcan en cada transacción, mejorando notablemente la integración entre los diferentes subsistemas y, por consiguiente, la confiabilidad de la información.

De acuerdo a lo informado por la DGPM, el nuevo proyecto que se implementará próximamente contempla esta tarea. Al respecto, corresponde advertir sobre la cantidad de tareas a realizar en un período de tiempo ciertamente acotado.

En efecto, se estima que el proyecto tendrá una duración total de siete meses, en los cuales se espera realizar el levantamiento de información mencionado, analizar todos los subsistemas en detalle para poder contar con la información correspondiente a cada proceso y subproceso con sus correspondientes puntos de integración con otros subsistemas utilizando metodología BPM. A esto se le debe sumar la voluntad de desarrollar en paralelo un Modelo Conceptual Tecnológico del SGFP. Dado que este otro proyecto requerirá como insumo los principales lineamientos del componente funcional, el tiempo efectivo para poder desarrollar el MIIFP en esta segunda etapa se reduce a no más de cuatro a cinco meses, y ello sin que se haya resuelto aún la cuestión de la gobernanza.

Cabe destacar que sin una adecuada gobernanza se generan considerables demoras en el avance de los proyectos que requieren la intervención de las distintas entidades rectoras. Como ejemplo, podemos mencionar que el entregable 1 de este proyecto fue presentado en julio de 2017 y aprobado formalmente en enero de 2018, como consecuencia de la falta de una coordinación unificada.

Teniendo en cuenta que en todo proceso de estas características existe un costo de oportunidad entre calidad del trabajo, tiempo y costos, y que tanto los tiempos como los costos parecen estar acotados, el riesgo latente es que esto resulte en un resultado final de menor calidad a la que se requiere para un proyecto de esta importancia. La consecuencia puede ser una demora de años en la implementación efectiva del MIIFP.

Por ello, para mejorar las posibilidades de éxito del proyecto, se recomienda revisar en profundidad los pasos a seguir para la nueva etapa, separar temporalmente la ejecución del modelo funcional del informático, ampliar los tiempos previstos y, en primer lugar, garantizar la gobernanza del SGFP, asegurando el apoyo de las autoridades políticas.