



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



## PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

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

#### RESUMEN EJECUTIVO

#### **CONSULTORES:**

Oswaldo Enrique Rodríguez Rodríguez  
Claudia Isabel González Sánchez  
Carlos Andrés Hurtado Galindo

Bogotá, octubre de 2006

# FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS PRESUPUESTALES A NIVEL DE ENTIDADES

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Introducción

A partir de un trabajo de campo en una serie de entidades ejecutoras (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), la consultoría desarrolló un conjunto de propuestas que apuntan al mejoramiento de los procesos presupuestales a nivel de entidades particularmente a la optimización y flexibilización de la ejecución presupuesta y, de esta forma, al incremento en la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

### II. Consideraciones jurídicas

#### a. Ejecución presupuestal

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 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

Al respecto, se recomienda expedir una ley orgánica que proporcione una definición única de ejecución presupuestal, ajustada a 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.

#### b. Registro en el BPIN para los proyectos de inversión

Ante la confusión sobre la oportunidad para registrar los proyectos de inversión nacional en el BPIN, se recomendó aclarar que los proyectos de inversión deben estar inscritos para el momento de aprobación del POAI. Se propone que los Ministerios asuman la administración de Bancos de Proyectos Sectoriales y que el DNP tenga funciones de consolidador y evaluador de los proyectos generados por los diferentes sectores

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 DGPPN MHGP, y la metodología de evaluación corresponderá a la Metodología General Aplicada

#### c. Decreto 4730 de 2005 -afectaciones, modificaciones y autorizaciones al presupuesto

El Artículo 29 del Decreto 4730 de 2005 establece que las modificaciones al anexo del decreto de liquidación del Presupuesto que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total

de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión, 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 (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) aprobarán las operaciones presupuestales contenidas en las resoluciones.

Se propone 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 SIIF y registro en línea para las demás entidades.

#### **d. Definición de funciones relacionadas 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.

Se recomendó como primera medida sugerir unas funciones mínimas y fundamentales que deben tener las Oficinas de Planeación de los Ministerios, Oficinas de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas, Secretaría General de Ministerios y entidades adscritas y vinculadas, División Financiera de ministerios y entidades adscritas y vinculadas y otras dependencias con funciones 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.

#### **e. Participación de la oficina jurídica en los procesos de contratación**

Las oficinas jurídicas de las entidades 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.

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 la 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.

### **III. Soluciones transversales**

#### **a. Ministerios como líderes del sector**

Los Ministerios son percibidos como obstaculizadores de los procesos de programación y ejecución de planes, programas y proyectos, o simplemente como entidades a las que hay que acudir para realizar trámites ante entidades centrales del Gobierno Nacional, tales como el MHCP, el DNP y la Presidencia de la República.

Se debe recuperar el liderazgo de los ministerios al interior de sus sectores. 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 y priorización de planes, programas y proyectos; la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo; la intervención en el Plan Operativo Anual de Inversiones; y los trámites de viabilización e inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión nacional –BPIN-.

Se recomienda que todo trámite de Vigencias Futuras y Vigencias Expiradas se realice a través del Ministerio, el que validará la pertinencia de las mismas y continuará su trámite ante la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP-DNP), en caso de corresponder a un proyecto de inversión, o la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN-MHCP), en caso de tratarse de un gasto de funcionamiento.

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

#### **b. Comunicaciones entre el DNP y el MHCP en lo referente a trámites presupuestales**

Ante la duplicidad de esfuerzos para adelantar un trámite presupuestal, se propuso 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 DGPPN-MHCP.

Debe entonces existir unificación de documentos requeridos y definición de los roles de las dos instancias, y una vez cuente con el visto bueno del DNP, ésta última se dirija directamente a la DGPPN,; este cambio puede disminuir los tiempos de trámite en alrededor de 20 días. Esta recomendación ya fue acogida por las entidades, y se expidió una circular firmada por las partes dirigida a todas las entidades ejecutoras sobre el cambio de procedimiento con los trámites de Vigencias futuras ordinarias y excepcionales, vigencias expiradas, solicitud de cambio de leyenda, traslado presupuestal y distribución previo concepto.

#### **c. Sistemas de información sectorial**

No hay soluciones integrales que permitan hacer un seguimiento continuo al ciclo presupuestal de un proyecto.

Se debe desarrollar un diseño conjunto de los sistemas de información sectorial para lograr consenso sobre indicadores a reportar, periodicidad de cargue de información y formatos de

datos. La infraestructura de dichos sistemas de información, deberá estar en los Ministerios Cabeza de Sector, debido a que la responsabilidad de administración de los mismos se concentrará en las Oficinas de Planeación.

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

Se rediseñó y cuestionó al Ministerio sobre la información que actualmente solicita a sus entidades, evaluando posibilidades de nuevos esquemas de reporte unificados. Este método se debería replicar con las demás entidades del sector público, debido a que no solo 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.

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

Se deben realizar 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.

#### **d. Estandarización de reportes**

Se debe racionalizar la información demandada por el MHCP, el DNP, la Presidencia de la República, los entes rectores de cada sector y los diferentes organismos de control, por cuanto esta actividad genera un desgaste en las entidades.

#### **e. Desconocimiento de las normas y manejo presupuestal**

Ante el desconocimiento generalizado del staff y las personas involucradas en el proceso de ejecución, de las normas y los trámites presupuestales, se propone adelantar jornadas masivas de capacitación al Staff y personal operativo responsable de la ejecución presupuestal. El programa sería dirigido por la DGPPN –MHCP y la DIFP –DNP y estaría compuesto de talleres prácticos, guías e instructivos.

### **IV. Soluciones específicas para algunos sectores**

#### **a. Sector Transporte**

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

El Ministerio debe consolidarse como órgano rector del sector, y es necesario que fortalezca sus procesos de definición de políticas, planes, programas, priorización de proyectos y su seguimiento y análisis.

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.

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

La actual estructura presupuestal entorpece las actividades de ejecución y seguimiento presupuestal. Se propone 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.

## **b. Sector Protección Social**

### ***Sistemas de información***

El Ministerio de la Protección Social cuenta con una compleja estructura de soluciones debido a las numerosas aplicaciones que procesa. Se debe entonces analizar los diferentes desarrollos informáticos existentes, 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.

### ***Grupo de sistemas como oficina adscrita al Despacho del Ministro***

El grupo de sistemas actualmente se encuentra adscrito a la Dirección General de Planeación y Análisis de Política. Se requiere convertir dicho grupo en una oficina adscrita al despacho del Ministro de la Protección Social.

### ***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, la cual requiere de un alto grado de interacción con otras dependencias internas para desempeñar sus labores. Se debe 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.

Al concluir el análisis, se estableció que la principal ventaja derivada de implementar este esquema, tiene que ver con la posibilidad de darle mayor peso sectorial a sus actividades, la asignación de PAC y los reportes al SIIF se mantendrían como responsabilidad de quien administra y ejecuta los recursos, se reducirían considerablemente los tiempos de ejecución.

### ***Flujos de información***

Los nuevos flujos de información que se derivan de la implementación de estos cambios orgánicos, 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.

## **c. Sector Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

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

El Ministerio posee un sistema de seguimiento a proyectos de inversión y funcionamiento, ya sea desde su aspecto físico o financiero, denominado SINAPSIS. No obstante, la función del seguimiento integral no está asignada a ninguna dependencia en particular, por que 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 debe asignar a la Dirección de Planeación la función de consolidar, analizar y administrar la información y darle la publicidad requerida, no solo al interior del Ministerio, sino para sus entidades adscritas y vinculadas.

### ***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. Pese a ello se le incorporó una partida en los presupuestos generales de la nación del cuatrienio, por un billón de pesos, destinados a distritos de riego, y agua potable y saneamiento básico que se ejecutaron a través de convenios interadministrativos con entidades territoriales.

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 Departamento nacional de Planeación, quien procederá a evaluar la conveniencia o no de la creación de l Fondo Cuenta.

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

- **En lo relativo a la 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. Se propone agrupar las partidas, de tal forma que el Fondo y sus directivas tengan 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.
- **En cuanto a las interventorías.** Ante la baja calidad en las interventorias, que por ley deben contratar los ejecutores de los proyectos explicada por los bajos honorarios que se le reconocen a los interventores, se han contratado controles paralelos, como los ejercidos por FONADE, las Cajas de Compensación y la misma Unión Temporal.

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.

- **En cuanto a normatividad.** Es necesario compilar la normatividad vigente, que le permita a la ciudadanía el conocimiento claro de la legislación, disminuir los errores por parte de los operadores de los programas. Esta compilación debe ir acompañada de unas jornadas de capacitación a las entidades que participan en el proceso.
- **En cuanto a las relaciones con el Ministerio.** 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.

- **En cuanto al 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.
- **En cuanto a la 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.

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.