



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**

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

RESUMEN EJECUTIVO

Bogotá, octubre de 2006

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

1. Introducción

Con base en el Informe Final del Proyecto Evaluación, Rediseño y Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales, 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. El objetivo del Proyecto Evaluación, Rediseño y Fortalecimiento de los Procesos Presupuestales fue: *“La identificación de cambios institucionales que contribuyan a avanzar hacia un esquema de control del presupuesto por parte del MHCP-DGPPN- más eficiente y más eficaz y más acorde con su rol de Ministerio Central”*.

En el Informe Final del mencionado proyecto se hizo énfasis en que las responsabilidades de la DGPPN son de orden estratégico, relacionadas con el desempeño del gobierno en su conjunto: *“Las responsabilidades del MHCP-DGPPN 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, 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, 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 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, 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 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 Dirección General de Presupuesto Público Nacional 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 Dirección General de Presupuesto Público Nacional.
3. Desarrollo de un Sistema de Gestión de Trámites en el interior de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

2. Resultados de la Consultoría

Se logró obtener el cumplimiento de los objetivos previstos así:

2.1. Mejoramiento de los procedimientos para la aprobación por parte de la DGPPN 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 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, en aras de descongestionarla y permitir enfocar los esfuerzos a una labor de programación más que de seguimiento y control.

La propuesta definitiva se basó en lo siguiente:

- a. Modificaciones Generales al Presupuesto: Propuesta de creación de un Grupo de trabajo denominado Comité de Gestión de Trámites de la DGPPN, el cual tendrá como funciones:
 - a.1. Fijar las políticas generales de la DGPPN para el manejo de trámites que le corresponda adelantar relacionados con el presupuesto de la vigencia fiscal y evaluar su cumplimiento.
 - a.2. 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

Dirección, entre otros los relacionados con vigencias futuras, modificaciones al presupuesto y modificaciones a las plantas de personal.

a.3. 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 Dirección.

b. 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 sólo 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 este completa.
- Preparar y custodiar las actas.
- 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 para la autorización de este trámite y se mejora sustancialmente el tiempo de respuesta.

c. Modificación de Plantas de Personal: Se propuso un Proyecto de Decreto orientado a limitar la expedición de conceptos previos por parte de la DGPPN 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.

d. 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, 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.

- e. 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 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 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, pese a lo cual es pertinente señalar que el punto de partida es lo aprobado hasta la vigencia 2006.

- f. 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.

Es importante señalar que las propuestas sobre estos trámites son coincidentes con 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 Dirección General de Presupuesto Público Nacional resulta dispendioso, tales como son las aprobaciones a Modificaciones al Parque Automotor o Cajas Menores.

2.2. Creación de un mecanismo automatizado de búsqueda de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN.

El objetivo de esta actividad fue la organización sistematizada de respuestas que la DGPPN 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 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 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.

En primer lugar, se efectuó un estudio de los conceptos del Consejo de Estado, revisando la base de datos que reposaba en la Oficina Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De esta base de datos se reunió un total de doscientos ocho (208) conceptos que tenían alguna relación con la función presupuestal.

De otra parte, de un total de 3.198 conceptos emitidos por la Oficina Jurídica entre el año 2003 y el 2006, y luego de un análisis conjunto con los funcionarios de la DGPPN 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.

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 hagan parte de la base de datos. El sistema quedó habilitado para permitir que los conceptos que se desee puedan ser consultados a través de la Página WEB y sobre los mismos criterios de búsqueda por temas. Esta habilitación es discrecional.

2.3. 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.

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.

El software del sistema se entregará para que sea puesto en producción por parte de la Dirección de Tecnología del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante que la totalidad de los trámites donde tiene injerencia la DGPPN se incorporen en el sistema, para que pueda hacerse un seguimiento permanente a la gestión de trámites de la Dirección.

3. Conclusiones y contribución de la consultoría en la mejora en las prácticas presupuestales del Gobierno Nacional.

3.1. Con la propuesta de eliminación y mejoramiento de algunos trámites críticos de la DGPPN, se da mayor espacio para que la 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.

3.2. 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.

3.3. La constitución de una Base de Datos de Conceptos Jurídicos emitidos por la DGPPN, 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, 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.

3.4. El Sistema de Gestión de Trámites permite hacer un seguimiento permanente a las tareas realizadas en la Dirección. 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. Contribuye al seguimiento de la Dirección a la función realizada por las diferentes Subdirecciones. Finalmente, será una herramienta fundamental para las discusiones y políticas que se adopten en el “Comité de Gestión de Trámites de la DGPPN”.

3.5. El componente de Fortalecimiento de los Trámites y Procedimientos Internos de la DGPPN y de los Sistemas de Información Presupuestal, del proyecto 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, como a nivel de las entidades.

3.6. La implementación de la propuesta para la eliminación de la aprobación por parte de la DGPPN 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 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, 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%
TOTAL	1.501	1.334	-11,1%

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

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

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