



Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia

Libertad y Orden

Prosperidad  
para todos

7.

Bogotá,

Doctora

**Sandra Alzate Cifuentes**

Directora

Dirección de Cooperación Internacional

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

**Presidencia de la República de Colombia**

Calle 7 No 6-54 Oficina 201

Bogotá D.C.

**Asunto:** Alcance a la comunicación 2-2011-020475 del 28 de junio de 2011

Respetada doctora Sandra:

La Dirección de Apoyo Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dialogado con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con el fin de lograr ayuda de cooperación técnica en las acciones que actualmente adelanta para implementar la funciones de coordinación del monitoreo, seguimiento y control del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Para este fin, se ha tenido la colaboración del BID para apoyar algunas de las acciones emprendidas en la DAF, con el fin de mejorar la gestión por resultados del gasto público subnacional. Entre las acciones apoyadas con esta cooperación técnica se cuenta el *diagnóstico de la situación actual y perspectivas de las INFIS*, así como la contratación de unos consultores externos que apoyaron en la elaboración de la Metodología para Medir el Impacto Fiscal de las Normas Tributarias Municipales en Colombia y el *Manual del Procedimiento Tributario y Régimen Sancionatorio para Entidades Territoriales*.

El país ha logrado avanzar en la consolidación de la responsabilidad fiscal territorial en muchos aspectos y en el último año ha tenido progresos hacia la definición y puesta en marcha de acciones orientadas a mejorar la efectividad del gasto público local.

Como es de su conocimiento, el Acto Legislativo 04 de 2007 ordenó al Gobierno Nacional la definición de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta responsabilidad institucional fue entregada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien la ejercerá a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, DAF.

Carrera 8 No. 6 – 64 Bogotá D.C.  
PBX 381 1700  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



En la medida en que los temas planteados son prioritarios en la agenda de gobierno nacional, le solicitamos su aval para lograr la cooperación técnica del BID, con el fin de adelantar los proyectos que adjuntamos a esta comunicación. Este apoyo técnico permitirá seguir consolidando el desarrollo de la estrategia de proceso de monitoreo, seguimiento y control del uso de los recursos del SGP.

Con un cordial saludo,

  
31 **Ana Lucía Villa Arcila**  
Directora  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**Anexos:** 6 proyectos descritos en 11 folios impresos en ambas caras.

**Copia:** Dr. Javier León, Representante del BID en Colombia.  
Carrera 7 No 71-21, Torre B Piso 19 Edificio Bancafe - Bogotá

Dr. Hernando José Gómez, Director Nacional de Planeación.  
Calle 26 No 13 -19 - Bogotá

REVISÓ: Néstor Urrea

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
Numero Radicación: 2-2011-022651  
Fecha Radicación: 15 Jul 2011 8:41:17  
1841-AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL  
No. Folios: 2 No. Anexos: 11



FEC:2011/07/15 HOR:11:05:22 a.m  
DOCUMENTO JAVIER LEON ASUNTO ALI



## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 1**

1. **Nombre del proyecto:** Aplicación de normas de responsabilidad Fiscal en entidades descentralizadas subnacionales. La experiencia de Brasil (2000-2010)

2. **Antecedentes:**

Las finanzas territoriales en Colombia transitan por una senda de sostenibilidad fiscal desde el año 2000. La aplicación de normas de responsabilidad fiscal en un entorno de estabilidad y crecimiento económico es la principal explicación de este logro. No obstante, los resultados alcanzados se fundamentan en el saneamiento fiscal de las administraciones centrales, pues en las Entidades Descentralizadas Subnacionales (EDS) persisten problemas estructurales de exceso de gasto y deuda. Así, con corte a diciembre de 2009, 70% del total de la deuda territorial estaba en cabeza de las EDS.

Consiente de la necesidad de hacer un monitoreo y seguimiento permanente de las EDS, el MHCP viene realizando desde 2008 un seguimiento de los principales riesgos fiscales de éstas en los departamentos y municipios capitales a través de los Informes anuales de Viabilidad Fiscal. No obstante, persisten deficiencias en la cobertura, calidad y consolidación de la información sobre el desempeño de este tipo de entidades. No hay un censo unificado, la mayoría de las alcaldías y gobernaciones no reportan información confiable sobre sus EDS, y los datos contables y financieros reportados a la Contaduría General de la Nación difieren sustancialmente de aquellos reportados a las administraciones centrales. En general, la información es dispersa y no hay claridad al interior del Estado sobre quien tiene la competencia de evaluar su calidad, así como de consolidarla tanto para estimar los resultados fiscales (por encima y por debajo de la línea) como para estimar el riesgo fiscal que este tipo de entidades pueda representar para las finanzas estatales. En ausencia de un sistema de alertas tempranas, los eventos de insolvencia de EDS se han manejado de forma reactiva, lo cual ha llevado a que las ET y, en algunos casos, el Gobierno Nacional asuman directamente los costos del saneamiento financiero de este tipo de entidades.

Como resultado de lo anterior, el país carece de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las medidas de disciplina fiscal aplicables a las EDS en materia de resultados fiscales, transferencias de las administraciones centrales y controles al endeudamiento, las cuales están contenidas en el marco legal de responsabilidad fiscal territorial, el cual se fundamenta en las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.

3. **Objetivos del Proyecto:**

- a. **General:** Aprovechar la experiencia de Brasil para diseñar y poner en marcha en Colombia un sistema que facilite la consolidación de los

resultados fiscales del sector público territorial, y permita evaluar periódicamente los principales riesgos fiscales de las EDS.

b. Específicos:

- Conocer como consolida y evalúa Brasil el desempeño fiscal y financiero de las EDS estatales.
- Conocer qué normas de responsabilidad fiscal aplican para las EDS estatales en Brasil y como se hace el monitoreo, seguimiento y control del cumplimiento de éstas.
- Identificar los mecanismos mediante los cuales se previenen y manejan situaciones de insolvencia financiera de las EDS en Brasil.
- Identificar los principales obstáculos encontrados para adoptar y hacer cumplir las normas de responsabilidad fiscal que aplican para las EDS en Brasil.

4. Alcance del Proyecto:

Exponer a la DAF la experiencia de Brasil en la adopción y aplicación de normas de responsabilidad fiscal aplicables a EDS. Ello, mediante un documento escrito y un taller teórico y práctico

5. Productos:

- Documento en el cual se identifiquen las normas de responsabilidad fiscal para EDS existentes en Brasil, y la metodología utilizada para aplicarlas, especialmente a través de la evaluación periódica del desempeño fiscal y financiero de estas entidades.
- Presentación del documento a la DAF a través de un taller teórico práctico.

6. Actividades:

- Elaborar el documento de análisis de acuerdo con los términos de referencia impartidos por el BID y la DAF.
- Realizar la presentación de documento a través de un taller de trabajo con el personal designado por la DAF, a ser realizado en Colombia.



## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 2**

**Nombre del proyecto:** Estimar el pasivo de las entidades territoriales relacionado con deudas laborales del sector educativo.

En este proyecto se entenderán como deudas laborales del sector educativo las siguientes: costo acumulado por homologaciones salariales de personal administrativo, costo acumulado por reconocimiento de ascensos en el escalafón, bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, primas extralegales y otras deudas diferentes a las anteriores.

#### **1. Antecedentes:**

En Colombia la prestación del servicio de educación pública preescolar, básica y media es una competencia de los gobiernos de 94 entidades territoriales certificadas. La principal fuente de financiación de estos servicios son las transferencias correspondientes al Sistema General de Participaciones SGP. Los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 precisaron las competencias entre niveles de gobierno y aseguraron un crecimiento real de las transferencias que financian los costos del sector.

Históricamente se han creado algunos emolumentos salariales que han obligado que las deudas sean cubiertas por fuentes diferentes a las del Sistema, debido a que el volumen de la bolsa de recursos que lo componen fue creada para financiar el gasto corriente de las entidades territoriales certificadas. En ese sentido, el pasivo generado por esos gastos adicionales durante vigencias anteriores, debe ser cuantificado para crear una ley de punto final a su financiación desmedida por parte de la nación. Cada vez que inicia una nueva vigencia, se configura una deuda proveniente de la anterior, y así sucesivamente sin tener un fin cierto.

Las transiciones entre la creación de una norma y otra, han generado deudas por costo acumulado por homologaciones salariales de personal administrativo, por costos acumulados por reconocimiento de ascensos en el escalafón, bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, y primas extralegales. Como resultado, prevalece la formación de pasivo corriente sin fuente cierta de financiación en las entidades territoriales. La mayor parte de estos sobrecostos se financia anualmente con recursos adicionales del presupuesto nacional y en algunos casos, por decisiones de los jueces, se han embargado los recursos del sistema, lo cual debido al esquema de financiación por alumno atendido, provoca déficit inmediatos en los recursos asignados para prestación del servicio, provocando interrupciones en la misma.

Las *Deudas por homologaciones de administrativos* surgieron con la expedición de la Ley 60/93 en la que los funcionarios administrativos del sector educación, que eran reconocidos como funcionarios del nivel nacional antes de la

Constitución de 1991, fueron entregados a los departamentos. Luego, la Ley 715 de 2001 estableció la certificación automática de los municipios de más de 100.000 habitantes para que prestaran el servicio educativo directamente, razón por la cual los departamentos tuvieron que entregar parte de sus administrativos para la operación de las Secretarías de educación de las nuevas entidades certificadas.

En algunos casos, los administrativos departamentales ganaban más que los funcionarios municipales de otras secretarías con sus mismas funciones o niveles y se empezaron a nivelar derechos en todas las direcciones, teniendo en cuenta el derecho a la igualdad y al principio de que nadie puede ser desmejorado en sus condiciones salariales por cambios decididos desde la Nación. Allí comenzaron los inconvenientes porque el Ministerio de Educación debió encargarse de la homologación de los cargos y de las funciones entre administrativos y en muchos casos por demandas que prosperaban por derecho a la igualdad. En ese sentido, una vez aprobado el estudio de la homologación, la entidad debe presentar una liquidación al Ministerio de Educación para que este solicite los recursos al Ministerio de Hacienda, una vez se analice si existe superávit de recursos del SGP en la entidad.

Se presenta un inconveniente adicional asociado a las solicitudes de homologación de cada administrativo. Estas no son realizadas por todos al tiempo, pues la solicitud debe ser presentada voluntariamente por los solicitantes que argumentan el derecho a homologarse y se hacen por tandas, entonces aparecen grupos de liquidaciones posteriores de los funcionarios que no habían sido homologados.

*Las Deudas por costos acumulados por ascensos en el escalafón docente* tienen dos orígenes. El primero obedece a decisiones tomadas por la Nación entre 2002 y 2005. La Ley 715 de 2001 estableció que se debía reglamentar la forma de realizar los ascensos en el escalafón docente y entre 2002 y 2005 no se produjo dicha reglamentación, pero los docentes y directivos docentes continuaban adquiriendo el derecho normal de ascender dentro del escalafón. Finalmente, en 2005 se produjo la reglamentación por medio del Decreto 1095 y el Ministerio de Educación Nacional, para mitigar el impacto financiero y teniendo en cuenta que estos aumentos debían ser cubiertos por el sistema, creo una 'provisión' dentro del SGP (que debía ser reservada por las entidades territoriales mientras se expedía la reglamentación), para mitigar el impacto de los costos acumulados cuando llegaran todos los ascensos en masa por la reglamentación. En adelante, para normalizar la situación se establecería un monto máximo de gasto para la financiación corriente de los ascensos.

El decreto también mencionaba que las liquidaciones debían ser aprobadas por el Ministerio de educación nacional y que la diferencia entre el costo y lo pagado con la provisión y los recursos corrientes que la entidad podía destinar, sería solicitada por dicho Ministerio al Ministerio de Hacienda. Esta deuda tiende a cero porque ya se ha pagado casi en su totalidad

El segundo origen de la deuda proviene desde la misma asignación de recursos del sistema. El inconveniente actual consiste en que algunas entidades



territoriales están solicitando a la nación a través del Ministerio de Educación que se les financie una deuda originada por la insuficiencia del monto máximo de gasto permitido de la prestación del servicio (1%) para financiar anualmente los ascensos de la vigencia. Dicho Ministerio les ha indicado que financien los ascensos hasta el monto máximo que se les permite y que los que sobrepasen dicho monto, deben ser solicitados al Ministerio de Hacienda en la siguiente vigencia, vía deuda certificada, una vez se analice si existe superávit de recursos del SGP en la entidad. Esta situación incrementa las deudas. Por otra parte existen demandas de pagos de intereses, indexaciones y costas de los procesos, incluso en deudas ya financiadas, que aumentan significativamente el monto real de las deudas.

Las *Deudas por bonificación de zonas de Dificil Acceso* se originan en la solicitud de la ley 715 de 2001 de crear un reconocimiento de la nación a los educadores que trabajan en zonas de difícil acceso, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 1171/04 y el Decreto 521/10 (que deroga el anterior y cambia algunas de las condiciones para que los docentes y directivos docentes accedan al reconocimiento). Para que aplique el reconocimiento, se requiere que la entidad reglamente anualmente cuales son las zonas de difícil acceso de acuerdo al cumplimiento de una serie de características que incluye el decreto y cuales instituciones se encuentran incluidas en las mismas.

La deuda se configura en entidades que no realizaron el procedimiento mencionado, en las que realizaron reconocimientos intermitentes o en las que demoraron los pagos, situaciones en las que se ocasiona que los docentes demanden por una falla administrativa asociada al tiempo en el cual no tuvieron derecho al reconocimiento, especialmente en las que no existe un acto administrativo que declare las zonas. En ese sentido, el compromiso del pago de la deuda es entregado a la nación, pues cuando el reconocimiento no es financiado en la nómina, no se asignan recursos de la bolsa del SGP para cubrir la obligación del reconocimiento, lo cual debe ser pagado vía deuda. Un problema que también aumenta el monto de las deudas, corresponde a demandas reconocidas por los jueces por deudas entre 2001 y 2004, periodo en el cual la nación no reglamentó el manejo de las zonas.

Las *Deudas por primas extralegales* se originan en acuerdos, ordenanzas o decretos territoriales que reconocen y ordenan el pago de emolumentos sobre los salarios de los docentes en algunas entidades territoriales. En otros casos, corresponden a primas que las entidades aplicaban a docentes financiados con recursos propios, los cuales demandan y en concepto de los jueces hacen parte de la planta de las entidades y le exigen a la entidad el pago.

No obstante lo anterior, el mayor inconveniente de estas deudas obedece a que no ha sido posible para la nación, identificar en su totalidad los actos administrativos que reconocen las primas y que en los actos administrativos que existen y son ciertos, las entidades no tienen análisis claros sobre su prescripción. El Ministerio de Educación en ejercicio de la defensa judicial de los recursos del sector, ha demandado los actos administrativos que las reconocen. Sin embargo, mientras la corte decide, hay muchos casos que deben



ser pagados por orden judicial, lo que provoca que se utilice el SGP para evitar parálisis en la prestación del servicio, lo cual ha generado que los pagos deban ser cubiertos o reconocidos en muchos casos por la nación.

Otro problema es que han venido apareciendo paulatinamente actos administrativos que reconocen derechos de los docentes para percibir los emolumentos. En su defecto, en los fallos judiciales, se han encontrado certificaciones de los administradores locales reconociendo derechos de los docentes y directivos docentes, cuyos pagos han tenido que reconocerse por vía judicial, a través de ordenes de jueces que reconocen derechos con base en certificaciones sin revisar en la entidad su legalidad y deciden embargar los recursos corrientes para pagar las deudas, sin importar la afectación de los recursos destinados para prestación del servicio educativo.

Las deudas causadas entre julio de 2007 y diciembre de 2009 solicitadas por las entidades al Ministerio de Educación ascienden a \$1.57 billones. Por instrucción de la Dirección de Crédito Público, estas últimas no serán reconocidas por la Nación, lo cual representa que actualmente no existe fuente de financiación de la misma y que continuará abultándose mientras no se tome una nueva decisión sobre la forma de financiarla.

Para cubrir las deudas antes mencionadas, el Ministerio de Educación ha venido solicitando recursos al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, se ha evidenciado que dicha entidad cada vez requiere más recursos de la nación, para lo cual se debe crear alguna estrategia. A finales de 2010, dicho Ministerio ha manifestado que requiere \$1.1. billones para financiar las deudas que mantiene el sector, adicionales a los que se le han entregado. De este monto, \$286.680 millones se encuentran en ajuste de la entidad territorial, \$613.592 millones en identificación y definición; y, \$291.877 millones ya se encuentran certificadas por el MEN y están pendientes de pago. Sin embargo, no existe una certeza sobre si ese es el monto definitivo que se requiere para subsanar definitivamente el problema en el sector.

Para mitigar el impacto, el MEN ha logrado que en las leyes de presupuesto desde 2006 se incluya un artículo en el cual de los saldos en bancos (una vez descontadas cuentas por pagar, reservas y respetando compromisos de recursos asignados para calidad y otros recursos de destinación específica), el superávit debe aplicarse a financiar las deudas laborales mencionadas anteriormente.

Un problema complejo en la actualidad se relaciona con que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solo se encuentra reconociendo deudas hasta la entrada en vigencia del plan de desarrollo 2007-2010, quedando desfinanciadas las deudas posteriores, que en concepto del Ministerio de Educación ascienden a \$61.584 millones.

Al Ministerio de Educación Nacional no le ha sido posible establecer el monto total de las mismas en las entidades territoriales. Aunque esta situación obedece a la gestión de dicho Ministerio, no se puede desconocer que la mayoría de los problemas provienen de fallas estructurales al interior del mismo sector y de la

administración de justicia. Inicialmente porque es complejo controlar el impacto de las decisiones de los jueces.

Hace unos años, el sector presentaba un atraso administrativo y de gestión que pudo empezar a subsanarse con la modernización del mismo a partir de los últimos tres gobiernos nacionales. De acuerdo a lo anterior, existen falencias en los archivos de las entidades, las cuales no permiten que las mismas mantengan la trazabilidad de los movimientos laborales de cada docente, directivo docente o administrativo, lo cual empeora la situación. Ese tipo de desórdenes genera situaciones de hecho, como las que se han presentado en varias entidades territoriales. Por otra parte, las personas que demandan no lo hacen en su totalidad, debido a que la demanda a la entidad es voluntaria, por esta razón siguen apareciendo personas a las que no se les ha reconocido el derecho que se les había reconocido a otros.

Las entidades en el marco de su autonomía emiten actos administrativos reconociendo primas extralegales, que aunque la nación las haya prohibido, y haya exigido su desmonte, los jueces reconocen la deuda y se carga a los recursos corrientes del SGP, desfinanciando el sector

La Dirección General de Apoyo Fiscal ha encontrado que algunas entidades en la vigencia posterior a la incorporación del superávit del sector, asignaron y ejecutaron dichos recursos en otros conceptos de gasto (generalmente calidad), lo que indica que desconocieron lo ordenado por las leyes anuales de presupuesto. Teniendo en cuenta que los mismos debieron destinarse para financiar las deudas laborales aprobadas por el Ministerio de Educación, este último ha sido enfático en que esos recursos deben ser en consecuencia asumidos por la entidad, es decir que su monto debe ser reemplazado con recursos propios de la entidad.

Adicionalmente se ha encontrado que el seguimiento al superávit del sector en las entidades, así como la ejecución de los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda para deudas laborales ha sido inadecuado por parte del Ministerio de Educación Nacional. Otro inconveniente va más allá de la incapacidad del MEN para hacerle seguimiento a los recursos que se asignan del presupuesto nacional o a que el ministerio vaya al archivo de la entidad es que el MEN no tiene la capacidad administrativa, ni tiene la competencia para liquidar los costos a la entidad, por eso debe esperar las liquidaciones que realiza la misma entidad territorial, que es donde reposa la información de las deudas.

La problemática antes mencionada evidencia la ausencia de una metodología confiable que permita al gobierno nacional determinar el origen y el monto del pasivo asociado a estas deudas en el sector. Esta incertidumbre impacta de forma negativa las finanzas a nivel nacional y territorial, especialmente en la creación de futuros déficit en la financiación de los costos de la prestación del servicio y/o en súbitas situaciones de insolvencia financiera en algunas entidades territoriales



## **2. Objetivos del Proyecto:**

a. General: Proponer al gobierno nacional metodologías probadas para estimar el monto del costo acumulado del pasivo relacionado con deudas laborales del sector educativo y para caracterizar e identificar el origen de las deudas por concepto de primas extralegales y otras deudas no contempladas

b. Específicos:

- Elaborar un documento que consolide las deudas laborales del sector educación aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional para cada entidad territorial certificada y determine cuánto se ha pagado hasta la fecha y con qué fuente.
- Elaborar un documento que estime el monto del costo acumulado del pasivo relacionado de todas las deudas laborales del sector educativo en una muestra seleccionada (10% de las entidades certificadas en educación, seleccionadas por la DAF).
- Elaborar un documento que caracterice e identifique el origen de las deudas por concepto de primas extralegales y otras deudas (adicionales a las de ascensos, homologaciones y zonas de difícil acceso), en una muestra seleccionada que corresponda al 10% de las entidades certificadas en educación (las cuales pueden ser diferentes a las del primer objetivo y serán seleccionadas por la DAF).
- Con base en lo anterior, presentar la metodología utilizada para establecer el monto de los pasivos en la muestra y para caracterizar e identificar el origen de las deudas por concepto de primas extralegales y otras deudas (adicionales a las de ascensos, homologaciones y zonas de difícil acceso).
- Proponer un esquema de seguimiento al pago de las deudas que se fundamente en las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales al Ministerio de Educación Nacional, y las cuales le permitieron certificar las deudas.

## **3. Alcance del Proyecto:**

Presentar a consideración del gobierno nacional dos metodologías: una para estimar el monto del costo acumulado del pasivo relacionado con deudas laborales del sector educativo y otra que caracterice y permita identificar el origen de las deudas por concepto de primas extralegales y otras deudas (adicionales a las de ascensos, homologaciones y zonas de difícil acceso). Ello mediante un documento escrito que justifique la necesidad de las nuevas metodologías y pruebe la pertinencia y eficacia de las mismas mediante la evaluación de los resultados de una prueba piloto.

#### 4. Productos:

- Dos documentos con propuestas metodológicas para establecer el monto de los pasivos en la muestra y para caracterizar e identificar el origen de las deudas por concepto de primas extralegales y otras deudas (adicionales a las de ascensos, homologaciones y zonas de difícil acceso)
- Un documento con el resultado de la aplicación de las metodologías propuestas en una prueba piloto que cubra una muestra de entidades territoriales determinada por la DAF.
- Un documento que consolide la información relacionada con las deudas laborales del sector educación aprobadas por el Ministerio de Educación Nacional para cada entidad territorial certificada, el cual permitirá determinar cuánto se ha pagado hasta la fecha y con qué fuente.
- Los documentos deberán incluir un plan de acción que permita adoptar las metodologías propuestas.

#### 5. Actividades:

- Elaborar los documentos antes mencionados de acuerdo con los términos de referencia impartidos por el BID y la DAF.
- Probar la pertinencia de las metodologías propuestas mediante una prueba piloto.
- Realizar la presentación del plan de acción recomendado para adoptar las metodologías propuestas.





## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 3**

**Nombre del proyecto:** Diseñar y adoptar normas de responsabilidad Fiscal en Hospitales departamentales y municipales.

a. **Antecedentes:**

En Colombia existen actualmente 1112 hospitales públicos del orden regional y local. Por mandato de la ley 100 de 1993 estas entidades están constituidas como Empresas Sociales del Estado, y por tanto están regidas tanto por el derecho público como por el derecho privado. La mayor parte de ellas opera bajo alto riesgo de insolvencia fiscal: sus ingresos operacionales tienden a ser estructuralmente inferiores a sus gastos operativos. El problema no es nuevo. Desde la profundización de la descentralización fiscal en Colombia a partir de 1991, el gobierno nacional ha destinado de forma permanente recursos del erario público para el saneamiento financiero de hospitales departamentales y municipales. Los rescates fiscales se han vuelto recurrentes, pero el déficit persiste.

Desde el año 2006 y hasta 2009 han sido suprimidas 27 IPSs públicas: 20 de primer nivel, 4 de segundo nivel y 3 de tercer nivel.

Entre los años 2002 y 2008 se han reorganizado o reestructurado 258 IPS públicas, de las cuales 162 son entidades de I nivel, 80 de II nivel y 16 de III nivel.

El costo de estas reestructuraciones ascendió a \$1.1 billones de pesos entre los años 2002 y 2008. De estos, 71% (\$785.8 mil millones de pesos) provino de asignaciones nacionales, 25% (\$281,8 mil millones de pesos) provino de recursos de cofinanciación de las entidades territoriales y 4% (\$38.9 mil millones de pesos) de otros recursos.

Sin embargo, por otra parte, en el año 2009 los hospitales públicos presentaron un déficit de \$1.9 billones de pesos.

Los esfuerzos de saneamiento fiscal han resultado infructuosos en gran parte debido a la ausencia de normas de responsabilidad fiscal aplicables a este tipo de entidades. La especificidad de la operación hospitalaria demanda la adopción de normas de disciplina fiscal que permitan adecuar al gasto a la capacidad real de generación de ingresos propios. El reto es complejo: asegurar la prestación de servicios vitales para la preservación de la vida humana, bajo un esquema financiero sostenible que logre integrar de forma armónica tarifas, subsidios estatales y mecanismos para controlar gastos operacionales y financieros de las instituciones hospitalarias.



Un antecedente inherente al manejo de esta problemática fue la declaratoria de Emergencia Social por el gobierno nacional en diciembre de 2009. Uno de los principales objetivos de las medidas adoptadas en ese momento fue atender la crisis financiera de los hospitales públicos regionales y locales. La Corte Constitucional considero que la emergencia era inexequible, pues los problemas financieros del sector salud habían sido advertidos de mucho tiempo atrás, incluso por la misma Corte. Sin embargo, el alto tribunal dejo vigente las medidas tributarias adoptadas en la emergencia, dirigidas a fortalecer los recaudos tributarios al consumo de cigarrillos, cerveza y licores destinados al sector salud.

A través del mencionado fallo la Corte reconoció de forma implícita que los hospitales públicos adolecen de problemas financieros crónicos. Así, es claro que la frecuente inyección de recursos presupuestales no es la salida a este tipo de crisis. Por el contrario, los continuos rescates presupuestales podrían estar sentando las bases de crisis financieras de mayores proporciones en los hospitales públicos regionales y locales.

La reciente ley 1438 de enero 19 de 2011, por medio del cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, contempla en sus artículos 81 y 82 la adopción por parte de los Hospitales Públicos de programas de saneamiento fiscal y financiero, de acuerdo al nivel de riesgo de estas instituciones basado en sus condiciones de mercado, de equilibrio y viabilidad financiera. Por su parte, el proyecto de ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en su artículo 88, reitera la necesidad de adoptar estos programas de saneamiento fiscal y financiero de las ESES como mecanismos de fortalecimiento institucional.

**b. Objetivos del Proyecto:**

- **General:** Identificar las causas estructurales del déficit fiscal de los hospitales públicos en Colombia, diseñar para éstos reglas de disciplina fiscal de tipo financiero y administrativo que limiten los gastos de funcionamiento y operación a la disponibilidad efectiva de recursos para su financiamiento; asimismo, propuestas de saneamiento de los pasivos acumulados.
- **Específicos:**
  - Identificar las causas estructurales del déficit financiero de los hospitales públicos, por niveles de atención y complejidad en Colombia.
  - Proponer reglas de desempeño financiero aplicables a los hospitales públicos en Colombia, que tengan en cuenta categorías como los niveles de atención y complejidad de los diferentes tipos de IPS que conforman la red de prestadores públicos de servicios del País.

- Proponer alternativas para financiar los pasivos acumulados y los costos de las medidas administrativas necesarias para cumplir en un período razonable de tiempo con las reglas de tipo financiero y administrativo propuestas.
- Estimar los ahorros que tendrían los fiscos departamentales y nacionales gracias a la adopción de este tipo de normas, frente al escenario actual de desempeño financiero de los hospitales públicos departamentales y municipales.
- Diseñar un plan piloto de adopción experimental de este tipo de normas en un grupo de hospitales.

c. **Alcance del Proyecto:**

El alcance del proyecto tiene dos aspectos:

- a. Desarrollar de manera específica y detallada lo contemplado en la ley 1438 de enero 19 de 2011 y en la ley que apruebe el Plan de Desarrollo 2011-2004, en lo referente a las normas de responsabilidad fiscal y a los programas de saneamiento fiscal y financiero aplicables a los Hospitales Públicos, basadas en las reglas técnicas establecidas en el punto anterior.

d. **Productos:**

- Documento que identifique las causas estructurales del déficit financiero de los hospitales públicos, por niveles de atención y complejidad en Colombia.
- Documento con la propuesta técnica de reglas de desempeño financiero de las ESES, con indicadores, formulas y análisis de datos, teniendo en cuenta la tipología de estas entidades en el país, así como sus particularidades mencionadas.
- Documento con alternativas para financiar los pasivos acumulados y los costos de las medidas administrativas necesarias para cumplir en un período razonable de tiempo con las reglas de tipo financiero y administrativo propuestas.
- Documento con estimación de los costos y beneficios fiscales de la aplicación del proyecto en un escenario de proyección de por lo menos 10 años, equivalentes a los fijados por la ley 819 de 2003 para los marcos fiscales de mediano plazo.
- Documento que explique el plan piloto de adopción experimental de este tipo de normas en un grupo de hospitales.

e. **Actividades:**

- Elaborar los documentos antes mencionados de acuerdo con los términos de referencia impartidos por el BID y la DAF.

- Realizar la presentación de los productos propuestos así como del plan de acción recomendado para adoptarlo.



## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 4**

1. **Nombre del proyecto:** Diseño del Plan Único de Cuentas para la ejecución presupuestal y Financiera de las entidades territoriales.

2. **Antecedentes:**

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Colombia carece de un plan único de cuentas aplicable a todos los gobiernos regionales y locales. No existen clasificadores únicos de gastos e ingresos. Cada entidad clasifica de manera autónoma dentro de unos rubros generales. Como resultado, la distinción entre los rubros de ingresos corrientes y de capital al igual que entre gastos de inversión y funcionamiento tiende a ser etérea.

La ausencia de clasificadores y de un plan único de cuentas es una falla estructural que disminuye la calidad a las estadísticas fiscales regionales y locales. Esta falencia también complica la consolidación de los resultados fiscales a través de una plataforma unificada de información, y dificulta las tareas inherentes a las evaluaciones de impacto de la descentralización.

A través del FUT se ha venido avanzando en la unificación de los clasificadores de ingresos y gastos. Sin embargo, estos esfuerzos podrían ser insuficientes mientras el país no cuente con un plan único de cuentas que permita contar con clasificadores únicos. Prueba de ello es que se persisten diferencias significativas entre los cierres presupuestal, contable y de tesorería de la información fiscal regional y local tanto a nivel agregado como individual.

3. **Objetivos del Proyecto:**

- a. **General:** Disponer de una metodología que permita a la DAF, a partir de la experiencia internacional, proponer al gobierno nacional la adopción de un sistema único de clasificación de la información presupuestal para entidades territoriales.

- b. **Específicos:**

- Evaluar las posibles limitaciones de los desarrollo del FUT como sistema único de clasificación presupuestal y financiera regional y local.
- Proponer una metodología de clasificación presupuestal simplificada, factible de ser adoptada a nivel regional y local.
- Recomendar una estrategia para la adopción de esta metodología, acorde con el marco legal de responsabilidad fiscal vigente en el país.

#### 4. Alcance del Proyecto:

Este proyecto incluirá tanto el diseño del plan único de cuentas como las recomendaciones específicas para adoptarlo en las entidades territoriales, a partir de un programa piloto de aplicación, para un grupo seleccionado de gobernaciones y alcaldías.

#### 5. Productos:

- Documento de metodología incluyendo clasificadores de gasto.
- Documento con recomendaciones específicas para adoptar el plan único de cuentas presupuestales.

#### 6. Actividades:

- Analizar los avances adelantados en la materia a través del FUT.
- Aprovechar la experiencia internacional a fin de identificar la viabilidad de adoptar un plan único de cuentas para las entidades territoriales colombianas.
- Determinar las dificultades y posibilidades, al igual que las ventajas y desventajas de implementar un plan único de cuentas para las entidades territoriales, en el marco legal vigente.
- Diseñar un plan piloto para adoptar, de manera experimental, el plan de cuentas propuesto para un grupo seleccionado de entidades territoriales.

## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 5**

1. **Nombre del proyecto:** Diagnostico de las posibles soluciones informáticas para la implementación de un sistema integrado de información financiera.
2. **Antecedentes**
  - En Colombia, la decisión de la descentralización territorial no se acompañó por el desarrollo de un sistema de información único y obligatorio para las entidades territoriales. Por el contrario, se permitió que estas construyeran o compraran algún tipo de licencias de sistemas de información.
  - En el país tampoco se han reglamentado los requerimientos mínimos que deben cumplir los sistemas de información territoriales, especialmente en materia de codificación única, requisitos mínimos de captura de clasificadores al momento de la transacción, requerimientos de producción de informes para la centralización de la información en la Contaduría General de la Nación, FUT y la Contraloría General de la República, requerimientos de interoperabilidad, auditoría y seguridad para la implementación o ajuste de sistemas integrados de información financiera territorial.
  - Aunque se permita que las entidades territoriales desarrollen sus propios sistemas de información o licencien alguno de los existentes en el mercado, debe reglamentarse por lo menos el cumplimiento de requerimientos mínimos.
  - Como resultado de esa reglamentación, deben evaluarse los más importantes aplicativos financieros territoriales con miras a establecer la mejor opción de implementación de un sistema de información financiera en una entidad territorial que, al mismo tiempo, habilite la interoperabilidad con el CHIP y a través de él, con los sistemas de información de las entidades nacionales.
3. **Objetivos del Proyecto:**
  - a. **General:** Realizar un diagnóstico que permita establecer la mejor opción de implementación de un sistema integrado de información financiera.
  - b. **Específicos:**
    - Analizar los proyectos de sistemas de información que pueden llegar a cubrir la necesidad de un sistema de información integrado: (1) SIIF y (2) FOSIT.
    - Establecer las condiciones y costos que se requieran para que cada uno de los proyectos analizados cumpla con los criterios de un sistema de información integrado
    - Recomendar una estrategia que permita darle solución a los temas de calidad de información en las entidades territoriales.



#### 4. Alcance del Proyecto:

Este proyecto pretende establecer la solución óptima para la implementación de un sistema de información integrada específicamente pensada para las entidades territoriales.

#### 5. Productos:

- Documento de análisis de las soluciones existentes.
- Documento de recomendaciones.

#### 6. Actividades:

- Análisis de los proyectos encaminados a la recolección y tratamiento de la información financiera
- Estudio de posibles soluciones con costeos.
- Elaborar el documento de recomendaciones

## **POSIBLES PROYECTOS A FINANCIAR CON EL BID EN 2011**

### **Proyecto No. 6**

1. **Nombre del proyecto:** Guías de referencia para la implementación de un sistema integrado de información financiera territorial

2. **Antecedentes:**

- En Colombia, el estatuto orgánico del presupuesto no incluye una codificación única, que puede ser adoptada por las respectivas normas departamentales o municipales.
- Aunque se supone la existencia de una relación armónica entre la contabilidad pública, la presupuestal y el manejo de tesorería (Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC), en muchas entidades territoriales los tres registros se llevan de forma inconexa y muchas veces contradictoria.
- Solucionar esta dificultad, en el marco del ordenamiento jurídico del país, es una necesidad para resolver objetivos estratégicos como la unificación de reportes territoriales presupuestales y financieros, el fortalecimiento de la Contaduría General de la Nación como prestador de servicios de información para entidades del orden nacional y territorial, o la adopción de una solución informática de interoperabilidad de sistemas de información y la eventual implementación de un sistema integrado de información financiera.

3. **Objetivos del Proyecto:**

a. **General:** Disponer de una propuesta de codificación presupuestal única y de una guía de unificación de que integre procesos financieros contables presupuestales y de tesorería con su soporte tecnológico, de manera que se clarifiquen los requerimientos de procesos funcionales que deben soportar los sistemas de información que eventualmente desarrollen o contraten las entidades territoriales.

b. **Específicos:**

- Contar con un documento que sirva para la discusión de la unificación de codificación presupuestal y de requisitos de procesos financieros que deben soportar los sistemas de información que desarrollen o contraten las entidades territoriales.
- Elaborar un documento técnico de sistemas de información con las recomendaciones de calidad, captura de clasificadores, determinación de informes requeridos para el nivel nacional, interoperabilidad, auditoria y seguridad de datos demandadas por los procesos financieros territoriales.

4. **Alcance del Proyecto:**

Este proyecto incluye un conjunto de guías modelo de codificación, requisitos mínimos de captura de clasificadores al momento de la transacción, requerimientos de producción de informes para la centralización de la información en la Contaduría General de la Nación, FUT y la Contraloría General de la República, requerimientos de interoperabilidad, auditoría y seguridad para la implementación o ajuste de sistemas integrados de información financiera territorial. Dicha guías pueden ser las reglas de calidad para futuros procesos de certificación de calidad de los sistemas de información (por ejemplo la relacionada con la Infraestructura Colombiana de Datos a cargo del DANE).

#### 5. Productos:

- Guía modelo de codificación, requisitos mínimos de captura de clasificadores al momento de la transacción, requerimientos de producción de informes para la centralización de la información en la Contaduría General de la Nación, FUT y la Contraloría General de la República, requerimientos de interoperabilidad, auditoría y seguridad para la implementación o ajuste de sistemas integrados de información financiera territorial.

#### 6. Actividades:

- Análisis de clasificadores presupuestales actualmente en uso
- Análisis de procesos financieros
- Análisis de informes regionales y nacionales solicitados a las entidades territoriales
- Definición de los casos de uso de negocio para los procesos financieros
- Establecer los requisitos técnicos para el sistema de información, entre ellos los de captura de clasificadores al momento de la transacción, requerimientos de producción de informes para la centralización de la información en la Contraloría General de la República, las Contralorías departamentales y locales, la Contaduría General de la Nación y el FUT; requerimientos de interoperabilidad, auditoría y seguridad.
- Proponer la arquitectura para un posible sistema integrado de información financiera.
- Proponer un esquema de interoperabilidad que, teniendo como centro al CHIP, permita el envío de parámetros de clasificación presupuestal a los sistemas de información territoriales (como mínimo, para el reporte), habilite el envío del reporte de los estados financieros desde los Departamentos y Municipios; centralice esa información en el CHIP, permita la entrega en línea de los datos capturados a los



sistemas de información de las entidades nacionales, facilite la parametrización del sistema por los usuarios estratégicos y el análisis financiero por parte de la Contaduría, y concentre las series históricas en una bodega que pueda ser convenientemente usada.

