

Análisis del plan de acción establecido por las Instituciones de Educación Superior
públicas en Colombia, para la implementación del CCP en el 2019



Lina Alejandra Valiente Rodríguez

Código 4401981

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá

2019

Tabla de contenido

Resumen	IV
Abstract	V
Introducción	1
Pregunta problema.....	3
Objetivo general	3
Objetivos específicos.....	3
Marco teórico.....	4
Normativa presupuestal colombiana.....	4
De la autonomía universitaria.....	7
Control estatal en las universidades públicas.....	9
Finanzas públicas adaptadas a las normas internacionales.....	10
Plan de acción para el proceso de implementación	13
Conclusiones.....	20
Bibliografía.....	22

Lista de Tablas

Tabla1 Estructura plan de trabajo para la implementación del CCP	15
--	----

Resumen

El presente ensayo hace un análisis del plan de acción a ejecutar por las instituciones públicas de educación superior desde la perspectiva de la autonomía universitaria, para la correcta adaptación del catálogo de clasificación presupuestal, con el fin de que las universidades unifiquen la información presupuestal y se acojan a los estándares internacionales de finanzas públicas. Así mismo, se analiza cómo mediante el trabajo integrado de las universidades públicas más grandes del país, se busca un exitoso proceso de implementación, el cual en el largo plazo se verá reflejado en un mayor nivel de transparencia y cómo estas hacen uso de la eficiencia, para con los recursos existentes cumplir con sus fines misionales.

Palabras clave

Autonomía universitaria, finanzas públicas, catálogo de clasificación presupuestal (CCP), plan de trabajo, presupuesto público, estatuto orgánico de presupuesto, ley 30 de 1992, instituciones públicas de educación superior, clasificadores principales y auxiliares, clasificación internacional normalizada de la educación (CINE),

Abstract

This essay analyzes the action plan that will be carried out by public institutions of higher education from the perspective of university autonomy, for the correct adaptation of the budget classification system, so that universities unify budget information and embrace to international standards of public finance. Likewise, it is analyzed how through integrated work of the largest public universities in the country, a successful implementation process is sought, which in the long term will be reflected in a higher level of transparency and how they make use of efficiency, therefore, with available resources to achieve your missional purposes.

Keywords

University autonomy, public finance, budget classification system, worksheet, public budget, organic budget statute, Law 30th, 1992, public institutions of higher education, main and auxiliary classifiers, International Standard Classification of Education (ISCED)

Introducción

En pleno siglo XXI con todas las posibilidades de acceso a la información, la interconectividad, así como los exitosos tratados de cooperación entre países, Colombia, es un país que debe ir a la vanguardia y aprovechar las oportunidades que brindan las naciones desarrolladas para no quedarse atrás en un mundo globalizado, aún más conociendo las grandes desigualdades sociales que tiene por mejorar. Por lo tanto, se hace imprescindible buscar apoyo en organizaciones capaces de brindar conocimiento y aportar mediante la experiencia, a una transformación económica y política que a Colombia le permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes y fortalecer al Estado por medio de la adopción de buenas prácticas que sean acordes con los estándares internacionales; trayendo entre otros, beneficios económicos, sociales, educativos y financieros.

Uno de los grandes pasos que dio Colombia al respecto, fue cuando decidió emprender la dura labor de ser aceptada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual vislumbra un nuevo horizonte donde el aprendizaje y la correcta aplicación de políticas públicas, llevaran a este país tercermundista más cerca del desarrollo económico y social que tanto anhela.

Dentro de esta decisión está inmerso un cambio en la forma que se hace gobernabilidad y política, entonces, haciendo uso de la ayuda de expertos se pueden analizar las variables que influyen en el buen funcionamiento del estado, también, se evalúa y corrige los procesos que por ejemplo en materia financiera no se están realizando conforme a los estándares internacionales, permitiendo en largo plazo abrir puertas para aquellos interesados en invertir en el sector empresarial o en investigar cómo es la gestión del Estado colombiano.

La transformación del lenguaje financiero a un nivel universal inicio con la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), tanto para el sector público

como para el sector privado, trayendo grandes beneficios para las empresas privadas que buscan inversión extranjera, puesto que ahora estas deben presentar estados financieros comprensibles para cualquier persona del mundo. Entonces, para seguir por esa línea de lenguaje universal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP y la Contraloría General de la Nación (CGN), (2019) notificó a todas las entidades del sector público (entre estas a los órganos autónomos) acerca del tiempo prudente de capacitación, implementación y puesta en marcha del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) y el Régimen de Contabilidad Presupuestal (RCP). Lo que indica que ahora la labor es no solo para las áreas Contables sino también para las áreas de Presupuesto, las cuales desde ahora deben realizar un trabajo integrado.

Anteriormente, se hizo énfasis en los órganos autónomos, debido a que el presente documento se enfocará en las Universidades Públicas de Educación Superior, consagradas como entes autónomos universitarios, y, por ende, desde el mes de marzo del 2019, las 32 entidades universitarias del país comprendieron que era el momento de empezar el proceso de adopción de este catálogo. Una tarea compleja teniendo en cuenta que cada ente universitario maneja su propio régimen y hace uso de un plan de cuentas presupuestal acorde con sus particularidades en la ejecución del presupuesto.

No obstante, las universidades al tener una misma misionalidad para adoptar este CCP, han decidido realizar este proceso de forma integrada, aunando esfuerzos con el fin de estudiar el CCP existente y agregarle los clasificadores que sean necesarios usar en concordancia con la labor que realizan. Para ello, se requiere de un plan de trabajo (el cual se va a analizar a lo largo del texto) que fije un horizonte, y sirva como hoja de ruta en la exitosa implementación, cumpliendo el objetivo tener un CCP unificado, idóneo y compatible con los estándares internacionales, en el tiempo establecido por el MHCP.

Pregunta problema

¿Por qué las IES públicas en Colombia, deben desarrollar un plan de acción para la correcta implementación del CCP?

Objetivo general

Analizar el plan de acción establecido por las IES públicas en Colombia, para la correcta implementación del CCP, con base en el principio de autonomía universitaria durante el 2019.

Objetivos específicos

- Identificar la normatividad existente que rige a las IES públicas en materia presupuestal y el principio de autonomía universitaria.
- Mencionar los beneficios que trae para las entidades del sector público y las IES públicas, la implementación del nuevo CCP.
- Describir la hoja de ruta desarrollada por la mesa de trabajo interuniversitario, creada para la implementación del CCP.

Marco teórico

Normativa presupuestal colombiana

Para entender el tema presupuestal es necesario en primera medida considerar la normativa colombiana en materia presupuestal. La primera ley estatutaria se emitió en el año 1989 antes de la expedición de la Constitución Política de 1991 con la ley 38, esta ley fue el primer estatuto orgánico de presupuesto en Colombia. Así mismo, la ley 38 de 1989 con otras posteriores como la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 fueron compiladas en el Decreto Nacional 111 de 1996, actualmente conocido como el Estatuto Orgánico de Presupuesto siendo la sumatoria de las tres normas anteriores. Este decreto es la base para todas las entidades públicas en Colombia sobre cómo debe operarse el presupuesto. En este decreto compilatorio se establece el sistema presupuestal con dos componentes base: el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, desde ese momento la normativa establece como las entidades del sector público deben programar, elaborar, presentar, aprobar, modificar y ejecutar por medio del presupuesto los recursos públicos utilizados en el transcurso de la vigencia.

Además, con esta ley ya se empezó a articular el presupuesto con el plan financiero estatal, enlazar los planes y programas desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación con el presupuesto anual y referirse a los principios presupuestales como cimientos para la buena ejecución del presupuesto.

No obstante, no solo las leyes relacionadas anteriormente hablan del sistema presupuestal colombiano, la Constitución Política de Colombia de 1991 reglamentó el presupuesto de ingresos y gastos indicando: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos” (Const.,1991,art.345). Lo que indica

que el presupuesto es la herramienta para el registro y control de las transacciones de ingreso y egreso en la administración pública, además de, “ser la herramienta que permite cumplir a satisfacción con las necesidades de la población desde el rol asignado al estado en la economía”. (Guía de presupuesto público territorial, Auditoría General de la República (2012, p. 2)

Si se analiza el ejercicio del sistema presupuestal colombiano, se puede enumerar los tres fines u objetivos principales del presupuesto, los cuales son importantes señalar para entender el valor de este dentro de la función del estado. El primero, es la asignación de recursos, el segundo, como instrumento de estabilización, y el tercero, como instrumento de distribución. No obstante, también se debe tener en cuenta, que se usa como instrumento de información y consolidación.

La asignación de recursos para el cumplimiento de las políticas económicas, sociales y fiscales del estado, se conciben por medio de la clasificación del gasto público, para poder proveer bienes y servicios a la población, ya que el estado debe revisar los problemas sociales que afectan a la población y buscar soluciones por medio programas sociales, económicos, así como la disposición de recursos destinados a inversión y funcionamiento, los cuales se ejecutan según lo establecido en el plan de desarrollo de cada gobierno. Igualmente, la asignación de recursos se puede reconocer cuando el MHCP realiza las transferencias a las entidades que conforman el sector, siendo este el encargado prácticamente de la captación y posterior gestión de los recursos de la Nación.

El presupuesto es también instrumento de estabilización, indispensable para que desde las observaciones estadísticas de la economía se defina los recursos financieros que requiere la nación para su funcionamiento y de dónde se van a obtener, así mismo, junto con el análisis macroeconómico permite definir los objetivos de crecimiento y sostenibilidad

económica en el corto y largo plazo. Un ejemplo, es cuando busca conservar el nivel de empleabilidad o mantener al mínimo la inflación.

Se puede decir, que este segundo objetivo del presupuesto está atado a la planificación, ya que el estado debe tener una visión real de la economía colombiana y generar políticas coherentes que prevean a futuro las dificultades, haciendo uso de todos los instrumentos financieros y económicos que tiene a su dominio para lograr un estado mejor al actual.

El tercer fin del presupuesto es la redistribución, relacionada con la equidad; explicándolo de forma sencilla es otorgar recursos a población vulnerable, y para entenderlo mejor, el (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011), señala que la sociedad ha acordado en sacrificar algo de eficiencia con el fin de reducir las desigualdades sociales, por lo anterior se ha propendido es a la reducción de la pobreza.

Por último, se destaca como instrumento de información y consolidación, aunque no se haya distinguido como un objetivo para los expertos en el tema, ya que como se mencionó es una herramienta de registro y control de las operaciones, y así mismo, de los recursos económicos; por medio del presupuesto se puede conocer el nivel de ejecución de las políticas, programas y proyectos. Adicionalmente, permite denotar los avances físicos, cronológicos y financieros los cuales, según su nivel de ejecución, demuestran eficiencia o ineficiencia del gasto.

Por otra parte, se hace necesario resaltar que el presupuesto debe estar entrelazado con otras leyes primordiales para el funcionamiento del estado, como lo son la ley orgánica del plan de desarrollo, la ley de contratación estatal, la ley de transferencias o sistema general de participaciones, la ley del marco fiscal de mediano plazo, siendo esta última la que garantiza la sostenibilidad fiscal del presupuesto. Con la intención de que el presupuesto sea el

instrumento de ejecución y cumplimiento de los objetivos que plantean las entidades públicas, durante la vigencia fiscal y así mismo, el estado.

De la autonomía universitaria

Respecto al sistema presupuestal para las IES públicas, es importante mencionar la ley 30 de 1992, que es la norma trascendental para el sector educativo, por ser el pilar para las universidades como promotora de su modernización, administración y sostenibilidad. Igualmente, impulsó la idea de estimular una organización de la metodología educativa en Colombia, con base al buen desarrollo de profesionales.

La ley 30 de 1992, establece un régimen especial para las IES públicas o estatales, permitiendo de cierta forma categorizarlas dentro de un conjunto de entidades del sector público, con características únicas como: "personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, un patrimonio independiente y la capacidad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden". (Ley 30, 1992, art. 9). La última parte del artículo noveno indica que desde la perspectiva presupuestal las IES públicas, pueden adaptar y modificar el presupuesto a medida que la necesidad de las universidades así lo requieran.

Partiendo de la autonomía señalada en la ley 30, las universidades pueden diseñar acorde con sus necesidades el marco normativo desde los aspectos académicos, administrativos y la forma en que arbitran y aplican sus recursos para el cumplimiento de sus labores misionales (Ley 30,1992). No obstante, cabe resaltar que no fue sino hasta en los años noventa, que el estado colombiano con la constitución y la ley que organiza al servicio público de educación logró ampliar este término para que abarque no solo la parte de formación, sino también, lo administrativo y financiero.

Para contextualizar, el principio de autonomía universitaria en Latinoamérica tiene sus inicios en Argentina, donde el movimiento estudiantil de la universidad de Córdoba en el año 1918 se hizo escuchar mediante el manifiesto liminar de Córdoba. En este manifiesto se exigía básicamente un gobierno universitario, la libertad de cátedra, la no intervención del gobierno en la enseñanza universitaria y el desarrollo de la función social de la universidad. Fue así, como las ideas revolucionarias de estos estudiantes suscitaron movimientos en Perú y Cuba hasta finalmente llegar a Colombia.

Con el transcurso del tiempo, las universidades han adoptado el principio de autonomía universitaria, no sólo respecto a la libertad de cátedra y la lucha contra el gobierno autoritario, como en su momento mediante el manifiesto liminar se proclamó. Actualmente son treinta y dos instituciones públicas de educación superior en el territorio nacional, las cuales acorde con la ley 30 han adoptado la autonomía universitaria en todos los ámbitos y por ello son capaces de regirse por su propio plan financiero, creando sus propios estatutos, desarrollar sus programas académicos, además de definir su estructura organizacional, sin que las decisiones académico-administrativas sean influenciadas por el gobierno de turno.

Se hace imperioso analizar a mayor profundidad la autonomía universitaria, puesto que, no es fácil vislumbrar la gran responsabilidad que tienen las IES públicas con este principio que la constitución les otorgó; si se considera el concepto de autonomía se debe tener en cuenta que implica el buen uso de la libertad desde un juicio ético y un compromiso con la sociedad en todos sus aspectos, por consiguiente, se hará énfasis en el correcto manejo de los recursos financieros por parte de las IES. Es así como se hace cuestionable el tema de la autonomía desde la parte financiera, debido a que concurrentemente en el país se ha visto que aun cuando se hace un control a las entidades del estado, en estas han sido descubiertas prácticas perjudiciales y un mal uso de los recursos, percibiendo como en ocasiones el gasto se destina a un fin diferente al inicialmente propuesto.

Control estatal en las universidades públicas

Es importante hacer el cuestionamiento de, ¿cómo se puede garantizar que las universidades si hacen un buen uso del principio de autonomía? Empezando por el hecho que no es fácil controlar a treinta y dos regímenes financieros y administrativos diferentes; también se debe tener en cuenta que la situación financiera y la captación de recursos en cada institución de educación superior es disímil. La ley 1740 de inspección y vigilancia de la educación superior menciona: “La eficiencia y correcto manejo e inversión de todos los recursos y rentas” (Ley 1740, 2014, art.3). Por lo tanto, aunque no pueden examinarse ni tampoco medirse de la misma forma (tampoco es lo que se pretende), sí se puede unificar la forma en que realizan las operaciones financieras y la presentación de información a los entes de control, que podrán exigir reportes para propósitos de inspección, entonces, por ejemplo, la tarea de análisis será mucho más fácil para el Ministerio de Educación como ente regulador, si las IES públicas adoptan un sistema unificado.

Precisamente la estandarización o unificación traería consigo otra ventaja desde la perspectiva de control e inspección del Estado, lograr ver si estas entidades realmente cumplen las normas constitucionales y legales que las rigen, y si respetan los principios de la administración pública. En consecuencia, el estado colombiano trabaja para desarrollar nuevos planes y proyectos focalizados en el sistema de gestión financiera pública (SGFP), que permita no solo estandarizar los procesos financieros en las IES, sino en todas las entidades centralizadas y descentralizadas del país.

Es entonces como las IES, aunque tengan el principio de autonomía universitaria, deben someterse a las normas vigentes del estado colombiano, es decir, todo lo que se decida referente a la correcta administración de las entidades e instituciones del estado, además de, las nuevas leyes que se sancionen en materia de educación, son aplicables a las IES públicas para el buen funcionamiento de estas instituciones. De hecho, es deber del estado por medio

de la inspección y vigilancia revisar periódicamente el nivel de calidad y cumplimiento, de forma que se adopten los mecanismos necesarios para corregir las prácticas que puedan llegar a ser equivocadas durante la prestación del servicio educativo.

Finanzas públicas adaptadas a las normas internacionales

En el momento que Colombia decidió afrontar la dura labor de querer ingresar y ser aceptada en la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), emprendió un proceso de transformación interna con el objetivo de aplicar las buenas prácticas realizadas por los demás miembros de esta organización, a través del fomento e implementación de políticas públicas que para el caso de Colombia están centradas en tres pilares: incrementar la productividad, promover la inclusión social y perfeccionar la gobernanza empresarial por medio del fortalecimiento de sus instituciones.

Vale la pena señalar que el propósito de la OCDE es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de los ciudadanos de todo el mundo, por consiguiente, Colombia al ser un país con una brecha de desigualdad social relevante, un bajo nivel de productividad industrial, y también un bajo nivel de educación, tiene un gran reto con el desarrollo de los dos primeros pilares, y más aún las IES públicas como instituciones capaces de transformar la sociedad por medio de la educación. Del mismo modo, el proceso de perfeccionamiento de la gobernanza empresarial requiere de la modernización del estado actual y una capacitación integral de todos los servidores públicos para que estudien las buenas prácticas que desde la OCDE se pueden asimilar.

En este ensayo se va a analizar solamente el tercer pilar: el perfeccionamiento de la gobernanza mediante el fortalecimiento de las instituciones. Para ello, es preciso realizar una revisión del trabajo del Estado durante los últimos años, y como se han involucrado a las instituciones en el cumplimiento de ese pilar.

Al respecto, entidades como el MHCP han efectuado algunos ejercicios de promoción y conversión de normativa financiera y presupuestal, empezando con la armonización del Presupuesto General de la Nación con los estándares internacionales y con la contabilidad, posteriormente el proceso de aplicación y transformación del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia (SGFP), el cual impacta directamente a las entidades en su óptimo funcionamiento. Igualmente, es el SGFP una herramienta transversal que ayuda a impulsar la modernización del estado y sus componentes, con el fin de adaptarse a los estándares internacionales planteados en el Manual de Estadísticas de Finanzas Publicas (MEFP) en su versión 2014 por el Fondo Monetario Internacional y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

El objetivo en el corto plazo es lograr una armonización de la contabilidad y el presupuesto para que trabajen en sinergia por medio del CCP armonizado con el actual MEFP, por consiguiente, en el largo plazo se ha convenido un tiempo prudencial del 2017 a 2022 donde todas las entidades del sector público estudien, interpreten y posteriormente comiencen el proceso de implementación de la nueva política SGFP, conformada por el CCP, las NICSP y el Sistema de Cuentas Nacional de las Naciones Unidas (SCN 2008).

Por otra parte, gracias al trabajo en conjunto con el comité de gobernanza pública de la OCDE, Colombia se planteó dos objetivos en materia presupuestal (por ser un instrumento indispensable de las finanzas públicas). El primero, es ver al presupuesto público como una herramienta de la gestión pública mediante la asignación eficaz de los recursos, con el propósito de usarlos en las necesidades primordiales de la sociedad, haciendo énfasis en el cumplimiento del plan de austeridad del gasto (Ley 1873, 2017). Y el segundo como una herramienta de transparencia, a través de la rendición de cuentas que hacen cada una de las entidades del orden nacional y territorial; así como el nivel de detalle en la clasificación presupuestal de los ingresos y gastos, donde los ciudadanos puedan conocer mejor en que se

invierten los recursos y hacer un control a mayor profundidad del presupuesto con el fin de generar mayor credibilidad en las entidades gubernamentales.

Para que la ciudadanía considere que los procesos que realizan las entidades se están efectuando con el fin de generar un beneficio a la sociedad, se requiere de transparencia, y una forma de percibirla es cuando se tiene un acceso rápido a la información. Por ejemplo, hoy en día los ciudadanos pueden revisar mensualmente los presupuestos de las entidades del orden nacional y territorial, los procesos contractuales y las cifras fiscales en portales web. Pero, realmente lo más importante para los interesados, es la ejecución del presupuesto inspeccionando toda la cadena presupuestal, con el fin de revisar en que se están gastando los recursos públicos. No obstante, para poder entender el presupuesto en cada entidad, se requiere que esté a un nivel de detalle donde todos los ciudadanos puedan relacionar los gastos con el fin esencial del estado y así mismo con el de la entidad, así mismo, distinguir cada uno de los gastos en los que incurre la administración para cumplir con su labor, siendo uno de los ideales que se ha planteado Colombia, con la adopción de las normas financieras internacionales.

Como complemento a lo anterior, Colombia dentro de su actual política pública tiene como prioridad la implementación del CCP acorde con los estándares internacionales, el cual tiene un nivel de desagregación mayor como lo menciona el proyecto de ley del presupuesto general de la Nación 2019, presentado por el expresidente Juan Manuel Santos:

Este nuevo clasificador presupuestal se desagrega en más cuentas y presenta diferencias en su contenido, razón por la cual la lectura del gasto es más amplia. Ahora se tienen diez cuentas de gasto frente a las siete anteriores. En particular, se destacan la cuenta de Gastos Generales que se divide en Adquisición de Bienes y Servicios y Gastos por multas, tributos, sanciones e intereses de mora; y

Transferencias de Capital, que se divide adicionalmente en Adquisición de activos financieros y Disminución de pasivos. (Santos, J. 2018).

Adicionalmente, el CCP se complementa con la Clasificación Central de Productos (CPC), el cual detalla con más especificidad el presupuesto de ingresos y gastos. El ideal es que estos dos clasificadores se acoplen y se usen dependiendo del que hacer de las entidades.

Plan de acción para el proceso de implementación

Hoy en día el MHCP ya hace uso del CCP en su Sistema de Información Financiera (SIIF II). Por lo tanto, ahora el turno es para las demás entidades del orden nacional y territorial, como es el caso de las IES públicas, ya que el gobierno nacional estipuló un periodo de acogimiento e implementación, para que todas las IES públicas inicien la vigencia con el nuevo clasificador presupuestal; el cual también permitirá comparar presupuestalmente los ingresos y gastos con otros países, y proveerá a las entidades de mejores herramientas para la toma de decisiones gerenciales.

Con base en lo anterior, a comienzos del año el MHCP invitó a todas las entidades del sector público que aún no hacen uso del CCP, a realizar un curso virtual sobre este nuevo clasificador con estándares internacionales, como un primer acercamiento al tema. Gracias a este curso se sembraron los conocimientos básicos para dar inicio al proceso de implementación. Posteriormente, junto con el Sistema Universitario Estatal (SUE) se convocó en una reunión a las 32 universidades públicas con el fin de capacitarlas en este nuevo proceso y motivar un trabajo en conjunto por parte de las 32 entidades.

Es así, como la Universidad Nacional de Colombia (UN) decidió asumir el liderazgo del comité de implementación del CCP en las IES públicas, compuesto junto con la Universidad Nacional por cuatro universidades más: Universidad del Valle, Universidad de Antioquia, Universidad Tecnológica de Pereira y Universidad Industrial de Santander. Para

este comité la UN ha desarrollado una propuesta del plan de trabajo (hoja de ruta) en primera medida con el objetivo de tener un horizonte claro de cómo se va a realizar este proceso y en segunda medida, realizar una exitosa labor involucrando a todas las universidades en la implementación del CCP, logrando la estandarización de los clasificadores presupuestales en las instituciones de educación superior.

Por consiguiente, se presenta la hoja de ruta propuesta por la Universidad Nacional de Colombia, la cual se desarrolló teniendo en cuenta todas las variables que pueden influir en la implementación y los componentes administrativos que deben modificarse para que se adecuen al nuevo CCP. Este plan está compuesto por tres fases: fase diagnóstica, fase de construcción del modelo y una fase de implementación. Se entiende que este plan de trabajo está sujeto a modificaciones, porque a medida que se desarrolle el proceso pueden instaurarse nuevas tareas que en un principio no se hayan podido concebir. Adicionalmente, como se puede observar en el plan de trabajo se ha establecido un horizonte de tiempo de doce meses para su desarrollo, así, cuando se termine de ejecutar todo el proceso la idea es realizar la programación presupuestal del año 2021 con nuevo clasificador presupuestal ya programado en los sistemas de información.

Tabla 1

Estructura del plan de trabajo para la implementación del catálogo de clasificación presupuestal (CCP)

PLAN DE TRABAJO - CATÁLOGO DE CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL				
No.	ACTIVIDAD GENERAL	SESIONES	FECHA INICIO	FECHA FINAL
	FASE I. DIAGNÓSTICO			
1	Introducción			
2	Presentación de estructura orgánica y presupuestal			
	Exposiciones	PRIMERA SESIÓN	23/09/2019	23/09/2019
	Sesión de inquietudes y comentarios			
3	Presentación del plan de trabajo			
4	Discusión y aprobación del plan de trabajo ajustado			
5	Análisis estructura de ingresos en plan de cuentas de cada Universidad frente a estructura CCP del MHCP			
	Identificación de clasificadores de ingresos hasta el nivel 6 (Análisis general)	SEGUNDA SESIÓN	17/10/2019	17/10/2019
	Identificación de clasificadores CPC DANE y CINE (Servicios de educación superior) a nivel desagregado			
6	Análisis estructura de gastos en plan de cuentas de cada Universidad frente a estructura CCP del MHCP			
	Revisión de clasificadores hasta el nivel subordinado			
	Gastos de funcionamiento	TERCERA SESIÓN	07/11/2019	07/11/2019
	Gastos de inversión (programas y proyectos)			
	Gastos fondos especiales			
	Gastos unidades especiales (servicio de salud, fondo pensional)			
7	Revisión de clasificadores especiales para la misión de las Universidades			
8	Análisis comparativo de los clasificadores (CCP) escogidos por las universidades (ingresos, gastos, fondos especiales, unidades especiales)	CUARTA SESIÓN	20/11/2019	20/11/2019
9	Organización de subcomisiones por temática			
10	Análisis de los procesos internos que se ven afectados en cada Universidad con el nuevo CCP	QUINTA SESIÓN	19/12/2019	19/12/2019
	FASE II. CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO MODELO			
11	Presentación del trabajo de las subcomisiones			
	Comisión de extensión	SEXTA SESIÓN	16/01/2020	16/01/2020
	Comisión de investigación			
	Comisión de transferencias internas	SEPTIMA SESIÓN	06/02/2020	06/02/2020
	Comisión de asuntos especiales (salud, fondo pensional, vigencias expiradas)			

12	Propuesta de clasificadores armonizados (ingresos, gastos, fondos especiales, unidades especiales)	OCTAVA SESIÓN	11/03/2020	11/03/2020
13	Análisis de los sistemas de información para la implementación del CCP			
14	Proceso de armonización del CCP y el Plan Contable	NOVENA SESIÓN	06/02/2020	06/02/2020
	Procesos interrelacionados presupuesto-contabilidad (apoyo de la Contaduría General de la Nación)			
15	Elaboración del documento del CCP unificado	DECIMA SESIÓN	26/03/2020	26/03/2020
		DECIMA PRIMERA SESIÓN	09/04/2020	09/04/2020
16	Exposición del documento del CCP unificado a las 32 universidades	DECIMA SEGUNDA SESIÓN	21/04/2020	21/04/2020
	FASE III. IMPLEMENTACIÓN			
	La fase de implementación será responsabilidad de cada Universidad			
17	Diseño de CCP ajustado a cada Universidad		01/05/2020	31/07/2020
18	Diseño y configuración del CCP en el sistema de información			
19	Pruebas en los sistemas de información			
20	Evaluación de resultados			
21	Observaciones y aspectos de mejora en la implementación	SESIÓN FINAL	05/08/2020	05/08/2020

Fuente: Elaborado por la División Nacional de Gestión Presupuestal-Universidad Nacional de Colombia, 2019

Este plan de acción se está realizando con el acompañamiento del MHCP, ya que es el veedor y colaborador principal del proceso de implementación, no sólo porque se encarga del giro de recursos a las universidades y puede actuar como ente de control financiero, sino, porque ya conoce el proceso de implementación y puede proveer de herramientas al comité para su exitoso diseño, de forma que el nuevo CCP se adapte a las particularidades que tienen las IES públicas como prestadoras del servicio de educación en Colombia.

Dentro de este plan se establece en su primera fase una mirada a la situación actual de cada universidad, revisando los planes de cuentas que usan actualmente para reconocer las diferencias y similitudes del manejo de la información presupuestal. Además, da una visión general del buen manejo de la información financiera dentro de las entidades, y la brecha diferencial tan amplia que existe, por ejemplo, siendo universidades relativamente grandes en los sectores donde se ubican, algunas utilizan clasificadores de ingreso y gasto a un nivel desglosado y otras a un nivel muy general, acompañado a esto, se puede percibir que algunas entidades prefieren centralizar los recursos sustentando mayor control del gasto, mientras que, otras se han decidido por la descentralización de los recursos, dando la posibilidad a que se involucren más administrativos en la ejecución del presupuesto y por consiguiente, existan más responsables del buen uso del capital financiero en las universidades.

Los factores diferenciales que se han encontrado durante el proceso y que se pretenden armonizar, dan una idea de cómo durante varios años, las universidades aun cuando realizan la misma labor y por medio del SUE pueden comunicarse entre sí, no ha sido común el hecho de reunirse a desarrollar un plan de cuentas estandarizado, es decir, entidades que son similares han hecho el mismo proceso de creación del plan de cuentas con metodologías distintas.

Mediante la nueva directriz de implementación del CCP, se pretende un trabajo coordinado, donde todas aporten a la creación de un clasificador estándar, en el cual las

transacciones que realizan las universidades se puedan evidenciar y entender fácilmente. Por ejemplo, cuando un ciudadano revisa las ejecuciones presupuestales de las universidades en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), encuentra que la información se presenta de diferente forma, y a un nivel de información presupuestal general, con la nueva implementación y la consolidación de la información, se obtendrán datos conjuntos de todo el sistema universitario estatal.

Continuando con el plan de acción a desarrollar mediante la hoja de ruta, luego de realizar una revisión del plan de cuentas existente en cada universidad, la propuesta es que cada institución escoja los clasificadores de ingresos y gastos en el CCP del Ministerio de Hacienda, que consideren se pueden usar en las universidades, así mismo, la tarea se debe realizar con el CPC del DANE y también con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), siempre partiendo de la idea de que los rubros presupuestales se analizan según el concepto de ingreso y el objeto de gasto; y de esta forma definir una estructura con la nomenclatura que sea acorde con las necesidades de las universidades.

Sin embargo, este proceso tiene un factor adicional que lo hace más complejo, se debe tener en cuenta que las universidades además de prestar servicios de educación, también en algunos casos prestan el servicio de salud y administran el fondo pensional de los empleados, por lo tanto, no solo se puede pensar en los clasificadores que parten del servicio de educación superior.

Posteriormente, una vez se hayan definido los clasificadores y su nomenclatura, la cual permitirá una mejor organización y operabilidad de la información del presupuesto, se deben evaluar los sistemas de información que poseen las universidades, con el objetivo de saber si los sistemas pueden adaptarse a los cambios, cuánto puede tardarse el proceso, y si, en caso de ser necesario, como se va a financiar este proceso de transformación en el sistema tecnológico. Cada universidad será responsable de este análisis.

Adicionalmente, se debe analizar el hecho de que no todos los sistemas de información pueden soportar el nivel desagregado de clasificadores que exige este nuevo CCP, por eso la importancia de desarrollar esta tarea con tiempo y hacer las pruebas durante la programación presupuestal para el año 2021 con estos nuevos clasificadores. Lo que involucra una planeación y trabajo en conjunto del área financiera y el área de tecnologías de la información y comunicación en las universidades.

Continuando con el proceso que se pensó para la implementación del CCP, se debe tener en cuenta que las áreas de contabilidad de las entidades públicas, con la implementación de las NICSP previamente han realizado una labor conjunta, por lo tanto, pueden brindar herramientas para que las áreas de presupuesto de las universidades acuerden realizar un proceso coordinado, aún más cuando el CCP al ser un catálogo conforme a los estándares internacionales implica que sea armonizado con la contabilidad. El MHCP planteó solicitar la ayuda de la Contaduría General de la Nación, una vez se hayan preestablecido la nomenclatura y los clasificadores principales, con el objetivo que se realice un acompañamiento en este proceso de armonización. Cuando finalmente se logre un CCP armonizado con la contabilidad, existirá una homogeneidad de la información la cual será coherente entre las áreas financieras, corrigiendo una de las principales inconformidades del sistema financiero en las IES.

Como este plan de acción se está realizando por un comité conformado solamente por cuatro universidades, (ya que se hace complicado reunir en este proceso a todo el sistema universitario estatal), es imprescindible que las universidades no involucradas se mantengan informadas del plan de acción que se está ejecutando, y de esta forma prepararse internamente para afrontar el proceso de implementación. Por lo anterior, el comité después de haber realizado toda la labor de construcción del nuevo catálogo presentará a las universidades públicas, un documento con los clasificadores mínimos necesarios para la

ejecución presupuestal de las universidades, el cual será la base para que todas las universidades desde el compromiso de sus áreas financieras comiencen el proceso de transformación e implementación.

Finalmente, el plan de acción terminara con la fase de implementación, durante este periodo el trabajo en conjunto ya se ha realizado y es el tiempo para que cada universidad de forma individual desarrolle los procesos necesarios para que la organización se acople a una nueva forma de procesar, clasificar, presentar y consolidar la información presupuestal, usando el nuevo clasificador como un engranaje de la gestión financiera moderna, constituyendo a las IES como entidades capaces de apropiar las políticas que el estado ha decidido propiciar en materia financiera, acorde con las iniciativas mundiales que se quieren acoger.

No todo está escrito y establecido, durante el adelanto del plan de trabajo surgirán nuevos problemas, inquietudes, o variables que solo cuando se está en plena ejecución del proceso se pueden percibir, entonces, finalmente en el año 2021 se podrá conocer el modelo realmente usado con las variables que fueron agregadas. Se debe resaltar el hecho de que esta labor no es sencilla, por consiguiente, para que se lleve a cabo exitosamente debe haber una planeación, unos involucrados y unos procesos que seguir.

Conclusiones

En una época de transformación y modernización por la cual está atravesando el país como nuevo integrante de la OCDE, se hace indispensable evaluar la importancia de adoptar estándares internacionales especialmente en temas referentes a políticas públicas de desarrollo social y el buen manejo de los recursos del estado, más aún cuando la percepción de la sociedad colombiana es desfavorable, por los numerables casos que se han conocido de desviación de los recursos públicos.

Es entonces por medio de la nueva gestión financiera y las herramientas que la complementan que se puede cambiar esa percepción, haciendo que los recursos públicos se usen de forma eficiente y con transparencia, así mismo, que la información financiera sea confiable, acertada y oportuna, lo cual propende a una sostenibilidad financiera del país y una mejora en el sistema económico, teniendo en cuenta que el presupuesto es una herramienta de estabilización. Además, será un instrumento importante para la elaboración de los planes de desarrollo, junto con los planes de inversión.

El Estado ha delegado a las IES públicas en Colombia prestar un excelente servicio de educación, y para que esto sea posible se requiere aunar esfuerzos de forma que los procesos sean unificados y desde una sola mesa de diálogo aportar al mejoramiento administrativo y la calidad del servicio de las IES en todos sus campos.

Sera entonces, la implementación del nuevo CCP una herramienta integral de la gestión financiera, y un gran reto para todas las entidades del sector público, que permitirá una mayor transparencia en la información financiera reportada a los entes de control, así mismo, una transformación del sistema presupuestal en las universidades, para que en el 2021 sea un sistema unificado que también promoverá el trabajo interrelacionado entre las áreas de presupuesto y contabilidad.

El CCP es un engranaje que con la exitosa implementación permitirá seguir con los demás procesos que deben acoger las finanzas públicas en Colombia, además traerá un beneficio ecuménico porque por medio de la estandarización o unificación de los procesos presupuestales, aun sabiendo que cada universidad es diferente, se puede identificar y ejercer control financiero de los recursos, cumpliéndose entonces en mayor medida el principio de transparencia.

No se puede desconocer que las universidades públicas hacen un gran esfuerzo por mantenerse con los escasos recursos y si se analiza objetivamente el principio de la autonomía universitaria (explicado al comienzo del ensayo), se ha visto condicionado, debido a que propende a la autofinanciación de las universidades públicas, ya que los recursos por transferencias son insuficientes para prestar un servicio educativo de calidad. En consecuencia, las universidades deben buscar mayor ingreso por recursos propios para su funcionamiento, entonces, si se propende a un mayor acceso a la información financiera de las universidades, se puede observar la necesidad de recursos y ver que constantemente se exigen más ingresos por transferencias, no obstante, legítimar que estos recursos se están usando de forma transparente y con el único fin de mejorar el servicio educativo en Colombia.

En conclusión, el CCP es una herramienta presupuestal que fortalecerá el seguimiento, la evaluación y el control de la información financiera pública, y serán las universidades las que puedan servir de ejemplo de conversión a las entidades territoriales, o los demás organismos que también deban empezar el proceso de transformación.

Bibliografía

- Auditoría General de la República, Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico (2012) Guía de presupuesto público territorial, Bogotá /Recuperado de http://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Gu%C3%ADas%20Metodol%C3%B3gicas/2013140-G001-Presupuesto_Publico.pdf
- Congreso de la república de Colombia. (28 de diciembre de 1992) Organización del servicio público de la Educación Superior (Ley 30 de 1992) Colciencias /Recuperado de <https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley-30-1992.pdf>
- Congreso de la república de Colombia. (23 de diciembre de 2014) por cual se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 (Ley 1740 de 2014) Sistema único de información normativa, DO: 49.374 /Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1740_2014.html
- Congreso de la república de Colombia. (21 de abril de 1989) Normativo del presupuesto general de la Nación, (Ley 38 de 1989) Régimen legal de Bogotá D.C/Recuperado de <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14811>
- Congreso de la república de Colombia. (15 de enero de 1996) Por cual se compilan la ley 38 de 1989, ley 179 de 1994, ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto DO: 42.692 de enero de 1996 /recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 345 [Titulo 12]. 42ava. Ed. Legis.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011) Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. 2da ed. Bogotá: Ed. Kimpres Ltda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la República. (2019) Circular conjunta No.1 de 2019 /recuperado de https://www.chip.gov.co/descarga/Circular_Conjunta_0001_CGR_MinHacienda.pdf
- Juan Manuel Santos Calderon. (2018) Proyecto ley de presupuesto general de la Nación 2019, Bogota /Recuperado de <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-08/1.%20Mensaje%202019%20al%20Presupuesto%20Min.%20Hacienda.pdf>