DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS

DIRECCIÓN DE GEOESTADÍSTICA

DISEÑO DEL DIRECTORIO ESTADÍSTICO DEL SECTOR PÚBLICO

MAYO DE 2020

CONTENIDO

Lista de Tablas 3

1. Introducción 4

2. Diseño Temático 5

2.1 Justificación 5
2.2 Objetivo 7
2.3 Objetivos Específicos 7
2.4 Listado de Siglas 7
2.5 Universo de Estudio 8
2.6 Marco Conceptual 9
2.7 Marco Legal 13
2.8 Marco Metodológico 14
2.9 Código Único Institucional CUIN 15
2.9.1 Metodología de Cuentas Nacionales 17
2.10 Metodología acordada en la Comisión Intersectorial de Estadísticas en Financias Públicas 24
2.11 Clasificación Entidades del Sector Público desde el Directorio Estadístico de Empresas 27
2.12 Actividades por clasificación 30
2.13 Diseño de los modelos del Directorio del Sector Público 31
2.13.1 Modelo Lógico del Directorio del Sector Público 32
2.13.2 Modelo entidad - relación del Directorio del Sector Público 33

Bibliografía 34

Lista de Gráficos

Gráfico No. 1 árbol de decisiones DSCN 23
Gráfico No. 2 Esquema de validación 26
Gráfico No. 3 Flujo de construcción y mantenimiento del Directorio del Sector Público 27

Lista de Tablas

Tabla 1. Estructura Código CUIN 16
Tabla 2. Codificación según Sector Económico 16
Tabla 3. Paso a paso de la clasificación de DSCN 18
Tabla 4. Actividades por clasificación 30

1. Introducción

En el marco de la implementación de prácticas transparentes y efectivas en el actuar de lo público, sale a relucir la importancia de mejorar las herramientas estadísticas y la estandarización de las finanzas públicas del país; es por esto, y con motivo del ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se establece la necesidad de implementar herramientas estadísticas que vayan alineadas a estándares de calidad que permiten adaptarse a las recomendaciones de políticas públicas para construir un modelo de información pública que sea coherente y sostenible. De aquí surge la importancia de diseñar un directorio estadístico que permita conocer el universo de entidades del sector público.

En este sentido, el "Diseño del Directorio Estadístico del Sector Público" es un documento que pretende mostrar la manera en la que se trazan y establecen los mecanismos para desarrollar un marco de lista que permita al usuario, conocer el universo de entidades del sector público, por medio de la clasificación conjunta hecha por la mesa de entidades designada desde la Comisión Intersectorial de Estadísticas en Finanzas Públicas, conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito público (MHCP), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El diseño temático de este documento se compone de seis secciones. La primera sección presenta una justificación donde se muestra la importancia implícita en la construcción del Directorio Estadístico del Sector Público. La segunda sección, establece los ítems que permiten llegar a la finalidad u objetivo general del directorio estadístico del Sector Público. La tercera sección muestra el universo de estudio, donde se determina el alcance de la construcción del Directorio. La cuarta sección evidencia el marco conceptual, desde el cual se establecen los conceptos nodales definidos de una manera amplia, para que el consumidor de este diseño cuente con elementos suficientes para el entendimiento del desarrollo del Directorio del Sector Público. La Quinta sección expone el marco legal, en el cual se determinan los mecanismos normativos, legales y recomendaciones internacionales que sustentan la construcción de este marco de lista. Por último, la sexto sección, muestra el diseño y desarrollo del Directorio Estadístico del Sector Público, donde se identifican y despliegan los procedimientos requeridos y/o el "paso a paso" del diseño, que van desde la

recolección de la información, luego el análisis (en este punto se procederá a hacer una comparación entre las clasificaciones desde el Código Único Institucional[1], la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales – DSCN y la mesa de trabajo delegada por la Comisión Intersectorial de Estadísticas en Finanzas Públicas - CIEFP, y por último la construcción del directorio

Este trabajo conjunto ha permitido conocer el comportamiento de las entidades consolidadas en el sector público, logrando así la conceptualización económica más precisa y detallada para la generación de información estadística de calidad; a continuación, se presenta el proceso de construcción del Directorio Estadístico del Sector Público.

2. Diseño Temático

El Directorio Estadístico del Sector Público busca entregar a sus usuarios internos y externos un marco de lista que satisfaga las consultas y diversas necesidades de información. Es por esto que resulta importante establecer el modo en el que opera el diseño del mismo desde diversos aspectos que resultan necesarios para su compresión, por tanto, se establecen a continuación los parámetros que hacen parte fundamental en el proceso de construcción.

2.1 Justificación

El contar con herramientas e información estadística completas es y ha sido el estándar primordial en la operatividad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por tanto, abarcar diversas investigaciones es uno de los constantes imperativos de la entidad. Dicho esto, hasta ahora uno de los vacíos que se han tenido en el país es contar con un directorio completo y veraz de la totalidad de entidades públicas en los niveles nacional y territorial, que no solo muestre el universo de las mismas sino que también evidencia información fiscal y contable, que permita dilucidar su comportamiento, estado y tamaño entre otras variables.

Por lo anterior y considerando que la producción y difusión integral de la información estadística es una premisa vital en torno a la satisfacción de necesidades de los usuarios del Directorio Estadístico de empresas, es que se hace necesaria la construcción continua de

[1] Estructura que permite unificar la clasificación y sectorización de las entidades contables públicas en Colombia.

datos apoyada en proyectos que permiten estudiar nuevos universos de entidades. En ese sentido, permitirá edificar un marco de lista que se ajuste a los nuevos desafíos latentes en el quehacer de la administración pública colombiana.

En este escenario, la conformación del Directorio Estadístico del Sector Público se constituye como una oportunidad de lograr avances significativos en torno a explorar el universo de - entidades desde la veracidad de los registros administrativos reportados por las empresas públicas[2]

Por requerimiento de la OCDE surge la necesidad de contar con un Directorio del sector público consolidado y controlado por el DANE, para garantizar que el país cuente con sistemas de información únicos y de calidad y facilitar los insumos para la producción de estadísticas fiscales, y a través de la CIEFP se formaliza el plan de convergencia de las Estadísticas en finanzas públicas donde se acuerda como se van a armonizar las estadísticas fiscales y así darle cumplimiento a los estándares para el ingreso de Colombia a la OCDE. motivo de la adhesión de Colombia a la OCDE.

El DANE como ente rector de las estadísticas en Colombia, en cabeza de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales - DSCN y la Dirección de Geoestadística – DIG, puso en marcha un proyecto liderado por el grupo interno de trabajo del Directorio Estadístico de Empresas (DEST) donde se construyen y consolidan los parámetros para dar contenido al Directorio Estadístico de empresas del Sector Público garantizando la clasificación y armonización de los datos estadísticos en la revisión de los métodos aplicados para la construcción del marco de lista.

Las clasificaciones de las entidades consolidadas en el Directorio Estadístico del Sector Público surge de los insumos proporcionados desde la clasificación conjunta hecha por la mesa de entidades designada desde la CIEFP, conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Banco de la República y el

[2] A lo que se suma la creación del Comité Intersectorial de Estadísticas en Finanzas Públicas (CIEFP), como órgano rector, consultivo y de coordinación de los órganos rectores, que establecen los lineamientos conceptuales y las estrategias para la armonización de la información de gestión de las finanzas públicas del país.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística y los criterios de clasificación institucional utilizados para la nueva base de cuentas nacionales (año 2015).

2.2 Objetivo

Construir y actualizar el directorio de entidades del sector público como instrumento técnico de información estratégica para los usuarios en la producción de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP).

2.3 Objetivos Específicos

- Determinar el universo de entidades del sector público susceptibles de clasificación y de registro en el Directorio Estadístico del Sector Público.
- Establecer los árboles de decisión con los criterios para realizar el debido proceso de clasificación.
- Clasificar las entidades del sector público conforme a los parámetros establecidos en la CIEFP, DSCN y CUIN; desde los registros administrativos proporcionados consolidados por el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)
- Construir el Directorio Estadístico del Sector Público, conforme a los estándares implícitos en la metodología DEST.
- Determinar los parámetros para las posteriores actualizaciones del Directorio Estadístico del Sector Público, estimando los criterios en caso de altas y bajas.

2.4 Listado de Siglas

- **DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- **DIG:** Dirección de Geoestadística
- **DSCN:** Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales
- **CGN:** Contaduría General de la Nación

- **MHCP:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- **BANREP:** Banco de la República
- **CIEFP:** Comisión Intersectorial de Estadísticas en Finanzas Públicas
- **SCN:** Sistema de Cuentas Nacionales
- **MEFP:** Manual de Estadísticas en Finanzas Públicas
- **CHIP:** Consolidador de Hacienda e Información Pública
- **EFP:** Estadísticas en Finanzas Públicas
- **ECP:** Entidad Contable Pública
- **CUIN:** Código Único Institucional
- **ISFL:** Instituciones sin Fines de Lucro
- **UI:** Unidad Institucional
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

2.5 Universo de Estudio

El Directorio estadístico del Sector Público es una herramienta de gran importancia para la armonización de la información estadística, relacionada de manera intrínseca con la divulgación de datos transparentes en la producción de estadísticas en finanzas públicas; es por ello, que se necesita delimitar el universo de estudio para la construcción del marco de lista y determinar el alcance de este, en torno a esto es importante establecer los adelantos que se tienen al respecto.

La Contaduría General de la Nación cuenta con el Código CUIN como atributo de identificación de las entidades que conforman el sector Público Colombiano. Dicha herramienta se considerará como el punto de partida dentro del universo de estudio y por supuesto el alcance al cual se ceñirá la actual versión del Directorio Estadístico del Sector

Público con un universo de 3800 Entidades con datos cualitativos, uno de 3630[3] en el caso de la clasificación de la CIEFP y de 3712[4] en la clasificación de la DSCN con sus respectivas clasificaciones.

2.6 Marco Conceptual

Una vez delimitado el universo que arrojará el alcance en la construcción del Directorio Estadístico del Sector Público. A continuación, se explican los parámetros conceptuales que se requieren para su construcción, con el fin de facilitar el proceso de diseño, se tomarán en cuenta los conceptos básicos que se necesitan como guía para el consumidor del Directorio:

- **Sector Público:**

El sector Público es aquel que incluye a todas las unidades institucionales residentes que se encuentren controladas de manera directa o indirecta por unidades del gobierno. Esto quiere decir que el sector público comprende la totalidad de unidades del sector de gobierno general más las sociedades públicas residentes. (FMI, 2014, parágrafo 2.63)

- **Residencia:**

Desde el MEFP, la residencia es definida como la conexión existente entre una unidad institucional respecto a un centro de interés económico o jurisdiccional; este territorio económico viene determinado por el área geográfica o jurídica desde la cual se hace el requerimiento de estadísticas. Al respecto el manual establece que, "El concepto más comúnmente usado de territorio económico es el de un área bajo el control efectivo de un gobierno especifico". (FMI, 2014 par. 2.6).

Es decir que dicha conexión viene ligada a aspectos tales como la presencia física o la sujeción legal y/o jurídica del gobierno territorial. No obstante, también se hace claridad

[3] Se trata del universo conformado por las entidades que se encuentran en el reporte proporcionado por la Contaduría General de la Nación de la vigencia 2019

[4] Se trata del universo conformado por las entidades que se encuentran en el reporte proporcionado por la Contaduría General de la Nación de la vigencia 2019; al respecto se debe establecer que las pruebas para las vigencias actuales en el caso de la metodología de la Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales se encuentra en proceso de afinamiento, y se actualizarán en 2020.

en cuanto a que, no resulta del todo necesario que haya equivalencia entre el territorio económico y las fronteras físicas o políticas, ya que, esto puede variar según la organización económica territorial y las disposiciones regionales y/o mundiales.

- **Directorio Estadístico del Sector Público:**

Se define como un sistema donde se detalla las empresas y entidades del sector Público que desarrollan alguna actividad económica, social y/o política en el país con sus datos de identificación, ubicación, medidas de tamaño y Clasificación institucional. En este sentido y de acuerdo a la actualización continua realizada mediante los registros administrativos obtenidos de los organismos que poseen información sobre cantidad de entidades públicas, se constituye como una herramienta consultiva de vital importancia, teniendo en cuenta que posee información relevante en torno a la sectorización de las empresas y entidades públicas, lo que permite al usuario contar con un instrumento estadístico cuyos datos evidencian un ámbito estadístico que no ha sido concertado (la cantidad de empresas pertenecientes al sector público), debido a que los organismos que proveen información cuentan con diversos universos de entidades.

- **Unidad Institucional:**

Una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos, comprometerse en actividades económicas y en transacciones con otras entidades de las cuales es responsable ante la ley" (FMI, 2014 par. 2.6). Respecto a este punto resulta importante establecer que en la conformación de una unidad institucional debe considerarse el grado de autonomía, la identidad jurídica y su ámbito de desarrollo en la economía; es decir, establecer si se dedican a no a producción de mercado.

Al respecto es necesario entonces, precisar que en el universo de estudio hay una categorización de las unidades institucionales, donde se separan desde el sector institucional al cual pertenezcan. Al respecto se distinguen cinco sectores de la economía: el sector sociedades no financieras; el sector sociedades financieras; el sector gobierno general; el sector hogares y el sector instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares.

- **Sectores Institucionales:**

Según el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008) se distinguen "dos grandes categorías de unidades institucionales o sujetos de las transacciones: los hogares y las entidades jurídicas. Estas últimas son entidades creadas con el fin de producir, principalmente las sociedades o las instituciones sin fines de lucro (ISFL), o entidades creadas mediante procesos políticos, como son específicamente las unidades del gobierno…" (SCN, 2008 par. 1.9) cabe aclarar que cada sector comprende una serie de unidades institucionales de acuerdo con sus objetivos económicos, comportamiento y funciones.[5]

- **Sector Sociedades no Financieras:**

Este sector comprende a las unidades institucionales dedicadas principalmente a la producción de mercado bien sea de bienes o de servicios no financieros. No obstante, algunas sociedades no financieras *"pueden desarrollar actividades financieras secundarias; por ejemplo, los productores de bienes o los comerciantes pueden ofrecer créditos de consumo… No obstante… estas sociedades o cuasi sociedades se clasifican como pertenecientes en su totalidad al sector de las sociedades no financieras, con tal que su actividad principal sea no financiera."* (SCN, 2008 par. 4.95)

- **Sector Sociedades Financieras:**

Contiene las sociedades dedicadas a prestar servicios financieros, incluyendo los servicios relativos a seguros y fondos de pensión, a otras unidades institucionales. Según el MEFP, es probable que las unidades encargadas de brindar estos servicios se dediquen únicamente a esta actividad, debido a la estricta regulación a la que está sometida la producción de servicios financieros; de igual manera, como ya se mencionó en el apartado de sociedades no financieras, existe la posibilidad en que los productores o comerciantes

[5] La importancia de explicar los sectores institucionales de la economía radica en dos aspectos fundamentales: El primero, establecer la organización jurídico-económica de la unidad institucional, para determinar su pertenencia. Segundo, para establecer la sectorización de las unidades institucionales se debe llevar a cabo un proceso de análisis de las cuentas contables y del comportamiento económico, que permitirá entender mejor la manera en la que operan las entidades y empresas del sector público, que de hecho es un punto de partida necesario en la construcción del directorio.

minoristas, concedan créditos de consumo o inclusive que las empresas no financieras propendan por la captación de fondos.

- **Unidades de Gobierno:**

De acuerdo con el MEFP 2014 "constituyen una clase única de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos que también están dotadas de autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales en un área determinada." Dicho esto, las principales funciones económicas de las unidades de gobierno consisten en:

- Asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios a la comunidad o a hogares individuales principalmente en condiciones no de mercado.
- Redistribuir el ingreso y la riqueza por medio de transferencias.
- Dedicarse principalmente a la producción no de mercado.
- Financiar sus actividades principalmente mediante impuestos u otras transferencias obligatorias. (FMI, 2014 par. 2.38).

- **Productor de Mercado:**

Es una unidad institucional que suministra la mayor parte de su producto a otros, a precios económicamente significativos. (FMI, 2014 par. 2.65).

- **Productor de no Mercado:**

Es el productor que suministra la mayor parte o totalidad de su producto a otros, de manera gratuita a precios económicos no significativos. (FMI, 2014 par. 2.65)

- **Precios Económicamente no Significativos:**

Son los precios que influyen significativamente en las cantidades que lo productores están dispuestos a ofrecer; y en las cantidades que los compradores quieren comprar.

2.7 Marco Legal

El marco legal de la construcción del Directorio Estadístico del sector público enmarca el deber ser que sustenta la calidad y oportunidad de la información estadística, por tanto, está orientado a la consecución de las funciones de la entidad. Dicho esto, a continuación, se enunciarán los elementos normativos bajo los cuales se sostiene la construcción de este, pasando por el Decreto 0574 de 2012, la Ley 1314 de 2009 y por último el concepto emitido por la OCDE respecto a la responsabilidad del DANE de publicar el Directorio Estadístico del Sector Público:

- **Decreto 0574 de 2012**

"Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas y se dictan disposiciones para su funcionamiento.". Esta norma determina que la CIEFP es un organismo con carácter consultivo y de apoyo a los órganos públicos que tienen dentro de sus funciones la generación de información financiera pública.

- **Ley 1314 de 2009**

"Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y aseguramiento de la información aceptados en Colombia, con miras a conformar un sistema único y homogéneo de alta calidad dirigido a la convergencia con estándares internacionales de aceptación mundial" Dicha norma va claramente en la misma dirección de los propósitos de la publicación de la información contable de las entidades susceptibles del control estatal, además de ir alineada a las políticas de buenas prácticas de la OCDE cuyo sustento es descrito a continuación.

- **OCDE:**

Las anteriores normas van en el mismo direccionamiento con la OCDE, que evidencia la importancia del DANE dentro del marco de la creación del directorio del sector público, se trata entonces de un complemento a la normatividad expresada con antelación. Documento, Review Of The Colombian Statistical System In The Context Of Accession To The OECD: Numeral 1.12: "…DANE es la autoridad estadística encargada de elaborar y coordinar el Plan Estadístico Nacional…".

"…El Decreto-ley 4178 de 2011 es el texto jurídico central que responsabiliza al DANE de la coordinación e implementación de la planificación y estandarización estadística dentro del Sistema Estadístico Nacional…".

Numeral 3.50: "…En opinión de la OCDE, es el DANE quien debe ser la institución coordinadora del directorio del sector público, ya que el DANE es el guardián de la clasificación de las instituciones en materia de cuentas nacionales. DANE debe publicar este directorio o al menos tener la responsabilidad oficial del mismo. Esto garantizaría la calidad de las estimaciones de las cuentas nacionales de las administraciones públicas y fomentaría la coherencia entre las cuentas no financieras y las cuentas financieras. Cabe señalar que el concepto de "sector público" (es decir, que incluye las sociedades no financieras y de mercados financieros controladas por las dependencias gubernamentales) …"

En este punto se le otorga al DANE la potestad de liderar y administrar lo concerniente al directorio del sector público en torno a temas de actualización, verificación y manejo de las estadísticas; a ello se suma su rol de cálculo y estimación de las cuentas nacionales que permiten la adecuada clasificación sectorial de las entidades públicas.

2.8 Marco Metodológico

En principio, es importante señalar que existen dos metodologías de clasificación (CIEFP y Cuentas Nacionales) teniendo en cuenta que no hay acuerdos en algunos criterios y con lo cual resulta necesario contar con un reporte con las entidades que no son coincidentes en la clasificación; el contenido temático de dichas clasificaciones será ampliado más adelante, a continuación, se procederán a explicar las generalidades del proceso metodológico de clasificación.

Conforme a lo expresado con antelación, se puede decir que El Sector Público está conformado por las unidades institucionales (UI) que pueden pertenecer a solo uno de los siguientes sectores:

- Gobierno General
- Sociedades Públicas no Financieras

- Sociedades Públicas Financieras

Para clasificar una entidad como parte del sector público es necesario que esta:

- Esté controlada directa o indirectamente por el gobierno.
- Sea Residente.
- Sea una Unidad Institucional (UI)

Dicho esto, para efectuar una adecuada clasificación, es necesario revisar una serie de parámetros que permitirán ubicar la UI dentro de una categoría de sector y subsector, dependiendo de varios factores tales como:

- Génesis jurídica
- Actividad económica
- Comportamiento frente al mercado.

En este sentido, para la construcción del Directorio Estadístico del Sector Público es necesario establecer la clasificación sectorial desde tres frentes:

- Código Único Institucional (CUIN)
- La metodología implementada por las Cuentas Nacionales
- Metodología implementada por el Comité Intersectorial de Estadísticas en Finanzas Públicas (CIEFP).

2.9 Código Único Institucional CUIN

Es un código nemotécnico, que se compone de 8 partes y su extensión es de 15 dígitos. Estructura que permite unificar la clasificación y sectorización de las entidades contables públicas en Colombia en concordancia con el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional MEFP. Dicha herramienta es el punto de partida para la

clasificación, facilitando un posicionamiento primario de las entidades del sector público respecto a su naturaleza jurídica inicial; es decir que, mediante las actas de creación se tipifica las Unidades Institucionales cuando no se han aplicado los criterios de clasificación. A continuación, se puede ver la estructura del código asignado a las entidades del sector público para su clasificación primaria por medio del CUIN:

Tabla 1. Estructura Código CUIN

Estructura Código CUIN								
Componentes	**Sector**	**Subsector**	**Tipo**	**Supra Región**	**Nivel Territorial**	**Ubicación y Numero Consecutivo**		
						Departamento	**Municipio**	**Consecutivo**
Numero de Digito	1	1	1	1	1	2	3	5

Fuente: Contaduría General de la Nación

Tabla 2. Codificación según Sector Económico

Código	Nombre del Sector Económico
1	Sector Público
1.1	**GOBIERNO GENERAL**
1.1.1	Gobierno Nacional
1.1.1.1	Nacional Presupuestario
1.1.1.2	Nacional Extrapresupuestario
1.1.2	Gobierno Departamental
1.1.2.1	Departamental Presupuestario
1.1.2.2	Departamental Extrapresupuestario
1.1.3	Gobierno Municipal
1.1.3.1	Municipal Presupuestario
1.1.3.2	Municipal Extrapresupuestario
1.1.4	Fondos de Seguridad Social
1.2	**SOCIEDADES PÚBLICAS**
1.2.1	**Sociedades Financieras**
1.2.1.1	Sociedades de Deposito

1.2.1.1.1	Banco Central
1.2.1.1.2	Otras diferentes del Banco Central
1.2.1.2	Otras Sociedades Financieras
1.2.1.2.1	Otros Intermediarios Financieros
1.2.1.2.2	Auxiliares Financieros
1.2.1.2.3	Compañías de Seguros y Cajas de Pensiones y Cesantías
1.2.2	**Sociedades no Financieras**

Fuente: Elaboración CGN

Las anteriores tablas muestran la distribución y orden del Código CUIN, que se toma como punto de partida de clasificación; es decir que se usa como insumo primario y luego se determinan las Entidades Contables Públicas que tienen información suficiente para la aplicación de las pruebas de carácter cualitativo y cuantitativo, por tanto se procede a realizar una revisión integral de las entidades clasificadas en el CUIN lo que puede generar cambios en la composición vigente.

2.9.1 Metodología de Cuentas Nacionales

La Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y el Directorio Estadístico de Empresas, de manera coordinada, han llevado a cabo un trabajo conjunto para determinar la prevalencia de ciertos criterios en la categorización de las entidades dentro de los parámetros establecidos por el CUIN y la CIEFP, por tanto, se ha procedido a analizar las pruebas cuantitativas y cualitativas, a partir de la revisión de ciertos casos cuya clasificación arrojaron datos sumamente importantes especialmente en lo relacionado a los ingresos que se registran en la cuenta 48 (otros ingresos) que hacen que la tipificación de las entidades cambie.[6]

[6] Es necesario establecer que, los criterios de Cuentas Nacionales se encuentran enmarcados en el anterior marco normativo, y por tanto en la vigencia 2017. Esto se explica en que para el año 2007, la CGN expide la Resolución 354 de 2007, por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública y lo estructura en tres componentes: el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos Contables y la Doctrina Contable Pública. Este nuevo instrumento introduce cambios de criterios fundamentados en estándares internacionales de contabilidad del sector público, lo que significó un avance muy representativo del modelo contable local. Luego, el Régimen de Contabilidad pública adoptado por la Resolución 354 de 2007, tuvo

Esto conllevó a revisar detenidamente los estados financieros, y estimar de conformidad a los casos de naturaleza heterogénea, que hay ciertas cuentas que son necesarias por incluir u otras que no resultan significativas para el ejercicio, y, por tanto, las fórmulas para estimar el sector en el que se deben ubicar las UI. Dicho enfoque se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN. 2008) donde se establecen parámetros para la clasificación de las entidades en la estructura del sector público.

2.9.1.1 Pruebas y Criterios de Clasificación

Para llevar a cabo la adecuada clasificación de las Entidades del Sector Público, se procedió a evaluar una serie de criterios de carácter cualitativo (con excepción de los numerales 4, 5 y 6 que son de tipo cuantitativo) que brinden información relevante en la toma de decisiones para la posterior sectorización, a ellos se suman preguntas validadoras y proceso de verificación; el cual se describe a continuación:

Tabla 3. Criterios de clasificación de Cuentas Nacionales

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN, SEGÚN SCN 2008	PREGUNTAS VALIDADORAS			FUENTE DE VERIFICACIÓN
Criterio No 1 ¿Es una unidad residente?	1. ¿Cuenta con presencia física en Colombia?	SI	Continúe a pregunta 2	Documento de creación, ley, actas etc.
		NO	No es Unidad Residente. (hace parte del resto del mundo) Finalice	
	2. ¿Está sujeto a la jurisdicción del gobierno del territorio colombiano?	SI	Es Unidad Residente. Continúe a criterio No 2	
		NO	No es Unidad Residente, (hace parte del Resto del Mundo). Finalice	

vigencia hasta a aplicación de los nuevos marcos normativos. Dichos nuevos marcos normativos están siendo homologados a las pruebas cuantitativas de Cuentas Nacionales y terminarán su estructuración en el año 2020.

Criterio No 2 ¿Es una unidad institucional (UI)?	1. ¿La entidad tiene autonomía para adquirir activos y contraer pasivos?	SI	Continúe a pregunta 2	Para entidades nuevas documento de creación, ley, actas etc. Para entidades antiguas Estados Financieros, cuenta contable 1, 2, 3, 4 y 5.
		NO	No es Unidad Institucional. Se clasifica con la UI que la origina. Finalice	
	2. ¿La entidad tiene capacidad para realizar actividades económicas y transacciones, de las que es responsable legalmente?	SI	Continúe a pregunta 3	Documento de creación, ley, actas etc.
		NO	No es Unidad Institucional. Se clasifica con la UI que la origina. Finalice	
	3. ¿Posee un conjunto completo de cuentas, o le es posible compilarlo?	SI	Es Unidad Institucional. Continúe a criterio No 3	Para entidades nuevas documento de creación, ley, actas etc. Para entidades antiguas Estados Financieros, cuenta contable 1, 2, 3, 4 y 5.
		NO	No es Unidad Institucional. Se clasifica con la UI que la origina. Finalice	
Criterio No 3 ¿Es un Hogar u hogar institucional?	1. ¿Es persona natural (es decir no es persona jurídica)?	SI	Es un Hogar. Finalice	Documento de creación, Registro único Tributario, ley, actas etc.
		NO	Continúe a criterio No 4	
Criterio No 4 ¿La UI es principalmente productor de no mercado?	1. La UI ¿es productor de mercado o no? (Los ingresos por venta de bienes y servicios / sobre el total de los ingresos)	SI	Si el indicador es menor al 50% es UI productora de no Mercado = Gobierno. Continúe a criterio No 6	Estados Financieros (4.2 + 4.3- (cuentas documento anexo1) + 4. 8-(cuentas documento anexo1)) / 4) = Indicador[7] < 50% es una UI de Gobierno General o > 50% es UI de Sociedad Pública
		NO	Si el indicador es mayor al 50%, es UI Productora de Mercado = Sociedad. Continúe con el criterio No 5	

[7] Tómese en consideración las cuentas contables mostradas en el anexo No 1. Estas cuentas se restan de la fórmula dado que no generan producción y no son objeto de estudio.

Criterio No 5 ¿La producción principal de la UI es de servicios financieros? Excepción Banco República	1. ¿La mayor parte de sus ingresos totales corresponde a ingresos financieros?	SI	Es Sociedad Financiera. Continúe a pregunta 2	Estados Financieros: a. (4.3.50 + (4.8.05 - 4.8.05.27)) / 4 b. (4.2 + (4.3 - 4.3.50) + (4.8 - 4.8.05)) / 4 Se comparan los resultados de las anteriores pruebas, si: **a > b: Es Sociedad Financiera** **b > a: Es Sociedad No Financiera** Nota: Independientemente de si su razón social está relacionada o no con prestar servicios financieros, se deben hacer las pruebas de intermediación financiera y administración de fondos, para evaluar el comportamiento de la entidad y definir el sector al que corresponden.
		NO	Es Sociedad No Financiera. Continúe a criterio 7.	
	2. ¿Realiza actividades de intermediación financiera?	Realizar las pruebas a, b y c		
	2a. ¿Tiene activos por créditos concedidos (créditos de fomento, de tesorería, de línea de descuento)?	SI	Entidad con actividad de intermediación financiera. Continúe a pregunta 2b	Movimientos en las cuentas 1.4.15 y 1.4.16 La sumatoria de las cuentas contables (4.8.05.04; 4.8.05.13; 4.8.05.22; 4.8.05.38; 4.8.05.39; 4.8.05.79; 4.3.50.01; 4.3.50.04; 4.3.50.21; 4.3.50.22; 4.3.50.90; 4.5.04.04) /4 son mayores del 50%
		NO	No es entidad con actividad de intermediación financiera. Continúe a pregunta 2b	

	2b. ¿La mayor parte de sus ingresos son por colocación y servicios financieros;	SI	Sociedad Financiera con actividad de intermediación financiera. Continúe a pregunta 3	
		NO	No es entidad con actividad de intermediación financiera. Continúe a pregunta 3	
	3. ¿Presta servicios de administración de fondos?	Realizar las pruebas a y b		
	3a. ¿Tiene entre sus pasivos, registros en la cuenta 2.4.53?	SI	Es entidad prestadora de servicios de administración de fondos. Continúe a pregunta 3b	Movimiento en la cuenta 2.4.53
		NO	No es entidad prestadora de servicios de administración de fondos. Continúe a pregunta 3b	
	3b. ¿La mayor parte de sus ingresos son por servicios financieros?	SI	Es entidad prestadora de servicios de administración de fondos. Continúe al criterio 6	Sumatoria de las cuentas contables (4.8.05.31; 4.8.05.32; 4.8.05.33;4.8.05.34; 4.8.05.35; 4.8.05.37; 4.8.05.72) /4>50% Nota: En el caso que una entidad pase a la sociedad financiera por las pruebas de las cuentas 4.3.50 y 4.8.05 (Prueba a de la pregunta 1), pero no supere ninguna de las
		NO	No es entidad prestadora de servicios de administración de	

			fondos. Continúe al criterio 6	pruebas de la sub-sectorización (Preguntas 2 y 3), pasaría a una revisión de sus cuentas 4.4 Transferencias y 4.1 Ingresos fiscales; si tiene movimiento en éstas queda en Gobierno General, pero si no presenta movimiento queda en Sociedad No Financiera
Criterio No 6 ¿La UI es controlada por el gobierno?	1. ¿En la composición accionaria de la entidad, el gobierno tiene más del 50% de participación?	SI	Es controlada por el gobierno hace parte del sector público. Continúe a pregunta No 2	Se verifica con la contaduría, información participación accionaria, la DIAN RUT con composición de capital y Contraloría.
		NO	Finaliza.	
Criterio No 7 ¿La UI es de control extranjero?	¿Más del 50% de su participación patrimonial es de unidades no residentes? Composición de capital mayoritariamente extranjero.	SI	Es Sociedad Financiera de Control Extranjero	Fuente: base DIAN, variable "composición de capital". También la Contaduría cuenta con información detallada de la participación accionaria en cada una de las entidades que consolida.
		NO	Es Sociedad Financiera Privada Nacional	

Fuente: Elaboración propia

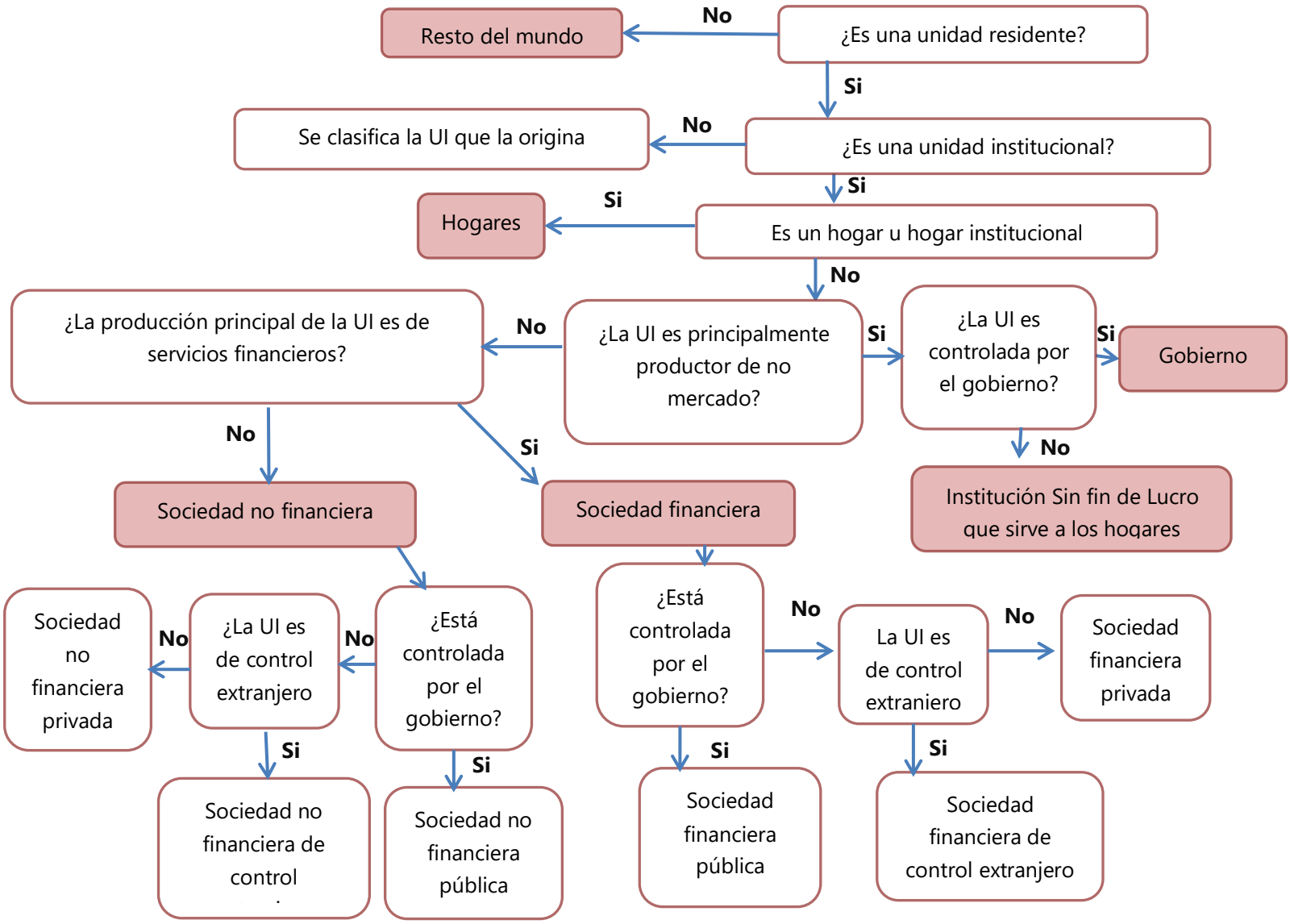
Como se puede apreciar en la anterior tabla, se explican los siete Criterios de clasificación con base a una serie de preguntas validadores cuyo camino redirige la clasificación conforme al comportamiento de la ECP, esto quiere decir que, dependiendo de las variables que modifican el accionar de la entidad, esta se posicionará en un sector u otro; de igual manera para ello se encuentran las fuentes de verificación también expuestas, desde las cuales se determina de manera cualitativa o cuantitativa (dependiendo del caso) si se trata de una Sociedad Pública de tipo financiero o no, o si pertenece al sector Gobierno General.

2.9.1.2 Árbol de Decisiones de Cuentas Nacionales

A continuación, se mostrará el esquema que sirve como representación gráfica del árbol de decisiones, mediante el cual se procede a aplicar las pruebas conforme al comportamiento y estado de actividad de la UI, de tal manera que se pueda apreciar el "paso a paso" para la

clasificación de las entidades dentro de los sectores institucionales. En las pruebas 4 y 5, se determinan las cuentas contables que hacen parte de las pruebas cuantitativas que determinan si son sociedades públicas o si pertenecen al sector Gobierno General.

Gráfico No. 1 árbol de decisiones Cuentas Nacionales



Fuente: Elaboración propia

2.10 Metodología acordada en la Comisión Intersectorial de Estadísticas en Financias Públicas

Esta metodología está de acuerdo con los lineamientos del MEFP-2014; para el caso colombiano, la principal fuente de información contable del sector público es la contabilidad pública, cuyos lineamientos son dados por el Contador de la Nación, quien a su vez definió la ECP como unidad mínima de producción de información contable.

Para clasificar una entidad como parte del sector público es necesario que esta: i) sea residente, ii) sea una unidad institucional y iii) esté controlada directa o indirectamente por el gobierno. Una vez se cumplen estas tres condiciones, es necesario revisar la naturaleza económica de la entidad para establecer si es una sociedad pública o hace parte del gobierno general; esta distinción se realiza al identificar si la unidad institucional es un productor de mercado o un productor no de mercado. *"En caso de ser una sociedad pública se debe distinguir entre una sociedad financiera o una sociedad no financiera. En caso de ser una unidad del gobierno general, se debe establecer si es un fondo de seguridad social, una unidad del nivel nacional, departamental o municipal, y para estos últimos tres subsectores, si es una unidad presupuestal o extra presupuestal."*[8]

En ese sentido, lo primero es establecer si la UI hace parte del sector público y posterior a ello se debe establecer su naturaleza económica a fin de determinar el sector institucional al que pertenece. Para ello se llevará a cabo una serie de pruebas donde, conforme al cumplimiento de determinados criterios, la ECP se ubicará en el sector de Gobierno General o de Sociedades Públicas según sea el caso.

2.10.1.1 Pruebas y Criterios de Clasificación

El total de ECP incluidas en el estudio es de 3630, a las cuales se les aplican tres pruebas cuantitativas consistentes en ingresos financieros sobre ingresos totales, luego el peso de los ingresos por venta de bienes y servicios sobre la totalidad de los ingresos y por último los ingresos netos por venta de bienes y servicios sobre los costos de producción.

[8] Para mayor detalle consultar: Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas

La primera prueba determina el peso de los ingresos financieros, de Administración del sistema de seguridad social en salud, de Administración del sistema de seguridad social en riesgos laborales, de Operaciones de banca central, de Servicios de seguros y reaseguros, de Operaciones fondos de garantías y de Rendimiento efectivo, dividendos y participaciones de inversiones de administración de liquidez a valor de mercado (valor razonable) con cambios en el patrimonio, sobre el total de los ingresos; en caso de que la relación supere el 50% se considera que la unidad institucional es una sociedad financiera:

$$\frac{\mathbf{4311 + 4313 + 4353 + 4355 + 4375 + 4802 - 480236 + 480835}}{\mathbf{4}} \geq \mathbf{50\%}$$

Posterior a ello, para distinguir si una unidad institucional pertenece al sector gobierno general o las sociedades públicas no financieras, se utilizan dos pruebas. La primera denominada "prueba de ingresos" la cual distingue las unidades que venden bienes y servicios de las unidades que no, estas últimas se clasifican directamente en el sector gobierno. Por tanto, las entidades cuyos ingresos por venta de bienes y servicios sean inferiores al 50% de sus ingresos totales se consideran gobierno general. Esto se verifica de manera operativa al sumar los montos reportados a la CGN en las cuentas contables 42 (venta de bienes) 43 (venta de servicios) restándoles los ingresos 431 (Administración del sistema de seguridad social en salud), 4802(Financieros), 480236 (Rendimiento efectivo, dividendos y participaciones de inversiones de administración de liquidez a valor de mercado - valor razonable con cambios en el patrimonio), 480807 (Margen en la comercialización de bienes y servicios), 480822 (Margen en la contratación de servicios de salud), 589014 (Margen en la contratación de los servicios de salud), 589015 (Margen en la comercialización de bienes y servicios), sobre el monto reportado en la clase contable 4 (ingresos totales).

$$\frac{\mathbf{42 + 43 - (4311 + 4802 - 480236) + 480807 + 480822 - (589014 + 589015)}}{\mathbf{4 - (589014 + 589015)}} \leq \mathbf{50\%}$$

Por último, una vez se distinguen las entidades que venden bienes y servicios de las que no, resulta necesario establecer si el productor público es capaz de mantenerse en el mercado como resultado del ejercicio de su actividad productiva, para ello se evalúa la relación entre los ingresos por venta de bienes y servicios y los costos de venta y operación. Es de esperar que los productores de mercado sean capaces de cubrir sus costos de producción con sus ingresos por venta de bienes y servicios, en caso contrario se puede afirmar que estos

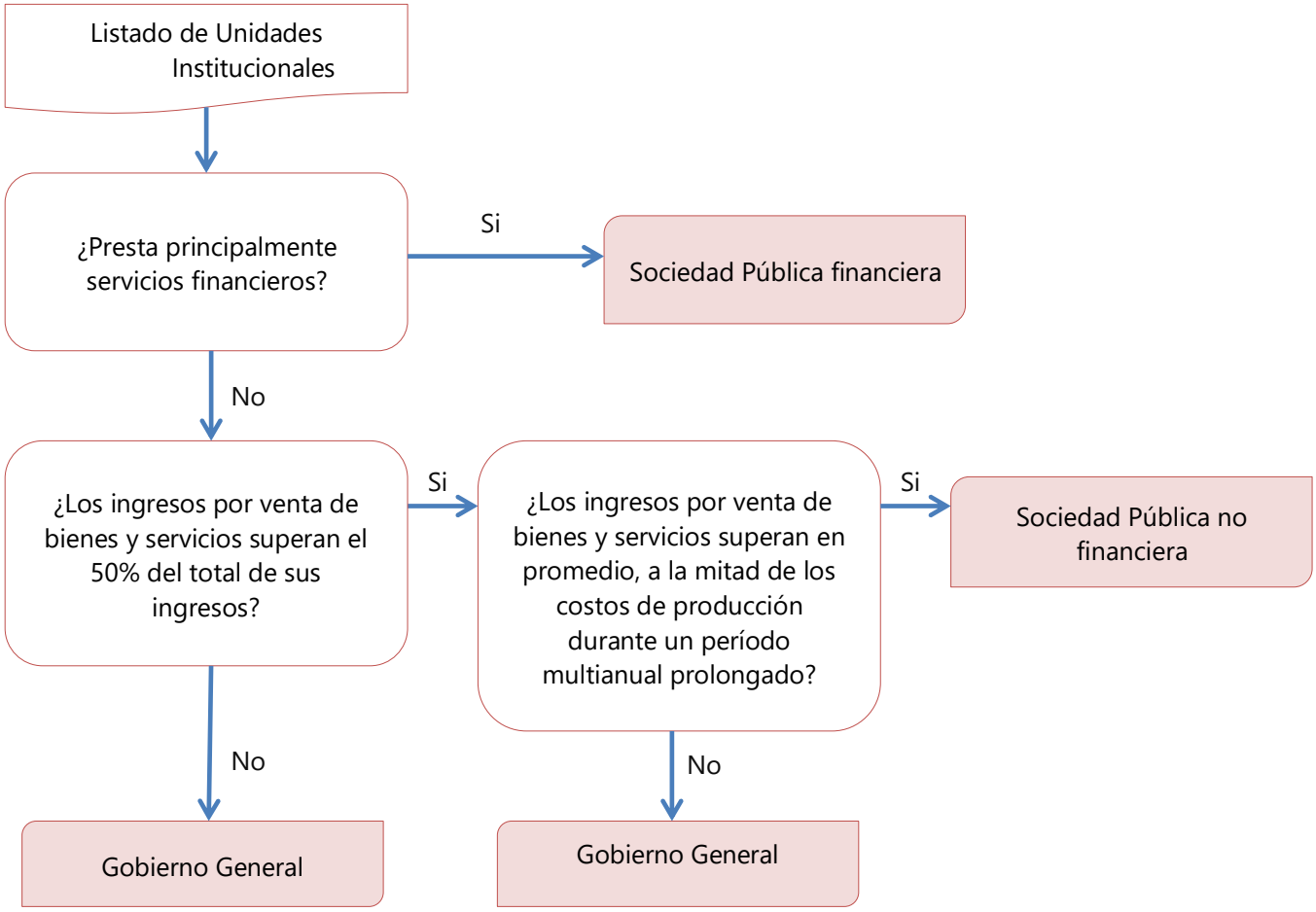
sobreviven al mercado por la intervención del gobierno y por tanto son productores no de mercado.

$$\frac{42 + 43 - (4311 + 4802 - 480236 - 480835) + 480807 + 480822 - (589014 + 589015 + 5613 + 5804)}{6} \geq 0.5$$

2.10.1.2 Árbol de decisión para clasificar el sector institucional de la Unidad Institucional (Gobierno General o Sociedad Pública)

En esta representación gráfica se evidencia el flujo respecto a las preguntas y respuestas que conllevan a la clasificación institucional de las Unidades Institucionales con el fin de determinar si pertenecen al sector de Sociedades Públicas o al de Gobierno General. En últimas pretende evidenciar como influyen las pruebas en la sectorización.

Gráfico No. 2 Esquema de validación



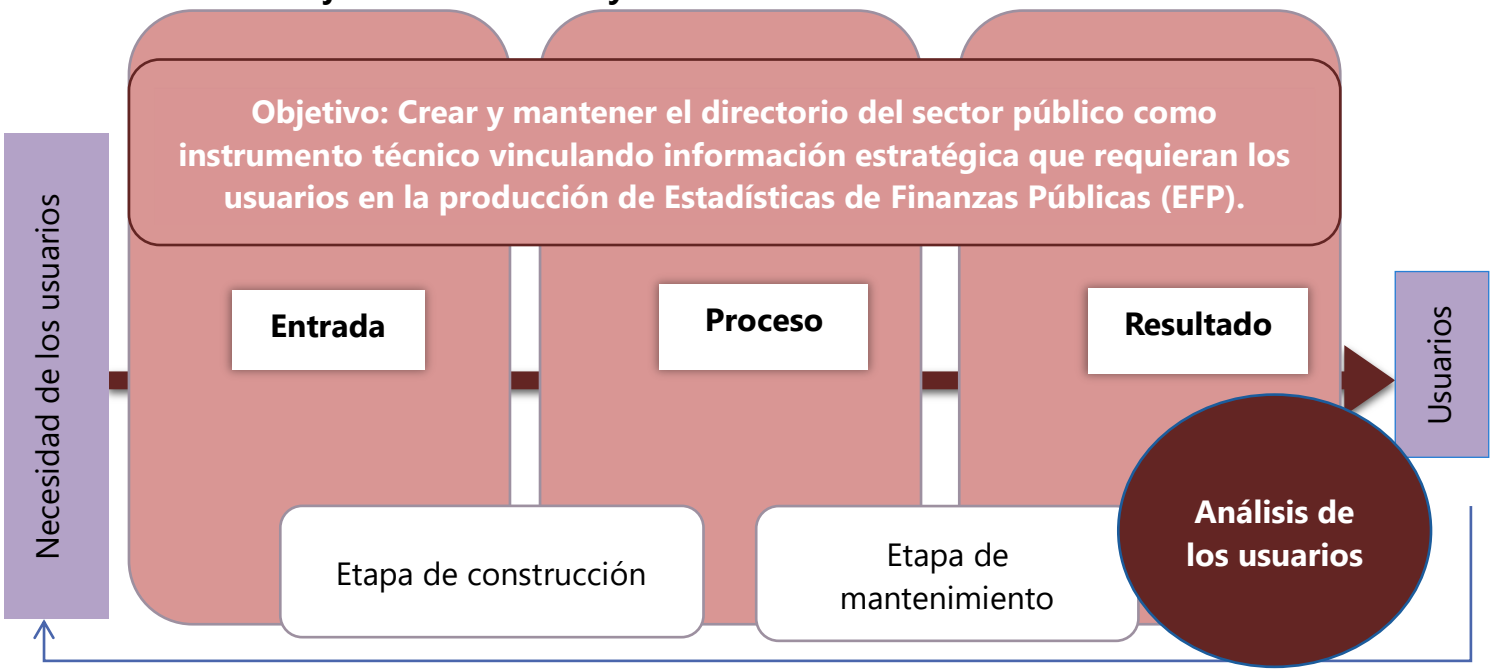
Fuente: Mesa de Entidades – CIEFP con base en MEFP 2014

2.11 Clasificación Entidades del Sector Público desde el Directorio Estadístico de Empresas

Una vez explicados los diagramas y tablas de clasificación mediante la aplicación de los criterios, se procede a mostrar la construcción del Directorio. Al respecto, y como se ha venido mencionando, el Directorio Estadístico del Sector Público deberá estructurarse desde la información obtenida por medio de diversos; no obstante la primera versión contará con el universo de estudio de 3800 ECP de las que se tienen datos cualitativos, provenientes de los insumos proporcionados por la CGN; de allí 3630 se encuentran en la clasificación CIEFP, y 3712 en la de Cuentas Nacionales, números que varían conforme a las diferencias en las vigencias de aplicación de los criterios.

Luego, con los datos obtenidos se procede a etapas de alistamiento y procesamiento, organizando posteriormente las variables correspondientes a datos de identificación tamaño, ubicación y clasificación para las entidades del sector público a continuación en el gráfico No. 3 se puede observar el flujo de este proceso:

Gráfico No. 3 Flujo de construcción y mantenimiento del Directorio del Sector Público



Fuente: Elaboración propia

La consolidación del directorio de entidades del sector público debe diferenciar dos etapas, que se pueden dar consecutivamente o con un período de traslape, si se tiene un subconjunto de la población definida. Estas dos etapas son la construcción y el mantenimiento; en la primera se realiza la compilación, organización, codificación y clasificación económica de las unidades; en la segunda se garantiza la continuidad y actualización de la información de acuerdo con los requerimientos de los usuarios.

El grafico representa las etapas de construcción y mantenimiento que se dará a los registros administrativos desde los cuales opera la respuesta a los requerimientos de los usuarios de este marco de lista; en la primera se realiza la compilación, organización, codificación y clasificación económica de las unidades; en la segunda se garantiza la continuidad y actualización de la información de acuerdo con los requerimientos de los usuarios.

En la etapa de construcción del directorio del sector público, las variables básicas que se consolidan son la identificación, localización y clasificación económica, el resultado de esta etapa es la línea base o registro cero, que debe compilar la información preferiblemente a un año (t) determinado.

Por otra parte, en la etapa de mantenimiento, se deben establecer dos conceptos: Directorio de cierre y directorio de seguimiento. Para definir estos conceptos es necesario plantear la periodicidad del registro de cierre que corresponde a la información que se utilizará para la generación de las estadísticas de finanzas públicas, esto considerando el volumen de información y los recursos disponibles para la actualización de las unidades. Por tanto, se afirma que el directorio del sector público requiere para la generación de las estadísticas un directorio de cierre cada tres años y directorios de seguimiento anual, de manera que se garantice la trazabilidad de las unidades, consolidando las novedades identificadas tales como: creación o incorporación de unidades, los cambios en los resultados de los criterios de clasificación económica y posibles modificaciones que pudieran ocurrir respecto al comportamiento de las ECP, siendo este el directorio de seguimiento.

Al respecto es necesario establecer que se procederá a hacer una actualización anual de altas y bajas conforme a la revisión del CUIN; también que, para el caso de la clasificación mediante la metodología de la CIEFP, en el caso de las pruebas cuantitativas se realizará cada tres años una revisión de los Estados Financieros de las ECP que serán expuestos en mesa de entidades

para determinar si hay cambios en la clasificación, y por último, cada seis años se hará una revisión de los criterios y pruebas llevándose a cabo una reclasificación de todas las Unidades Institucionales.

Por otra parte en el caso de los criterios cualitativos se hará una actualización anual y una revisión de las variables de identificación, ubicación y contacto enunciadas a continuación:

2.11.1 Variables de Identificación

- Nombre
- NIT
- DV
- Página Web
- Representante Legal

2.11.2 Variables de Ubicación

- Departamento
- Municipio
- Dirección
- Teléfono

2.11.3 Variables de Contacto

- Contacto del Área Financiera
- Cargo
- Teléfono de contacto
- Correo Electrónico de contacto
- Contacto Área Contable

- Cargo contacto
- Teléfono contacto
- Correo Electrónico contacto
- Nombre contacto 3
- Cargo contacto 3
- Teléfono contacto 3
- Correo Electrónico contacto 3

2.12 Actividades por clasificación

A continuación, se muestran las tareas llevadas a cabo por el DEST y la DSCN respecto a los criterios de clasificación de las ECP, en cada uno se puede apreciar la validación y análisis de las mismas que permiten el procesamiento y cuadros de salida.

Tabla 4. Actividades por clasificación

Actividad
CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO TENIENDO EN CUENTA LOS CRITERIOS DE LA CIEFP
Clasificar las variables cualitativas según la documentación investigada de las entidades del Sector Público
Clasificar las variables cuantitativas aplicando las pruebas a partir de los Estados Financieros de las entidades del Sector Público.[9]

[9] Se definió un periodo de análisis de 6 años comprendidos entre 2012-2017, considerando que el MEFP 2014, menciona en el parágrafo 2.69: *"Aunque no hay una relación numérica preceptiva entre el valor de las ventas y los costos de producción, se esperaría que el valor de las ventas de las sociedades públicas sea al menos igual, en promedio, a la mitad de los costos de producción durante un período multianual prolongado",* lo cual implica que se tome en cuenta un periodo mayor a dos años. Sin embargo, la definición de las pruebas financieras está definida a partir de un promedio aritmético, entre mayor sea el periodo de análisis, mejor se evidencia el comportamiento de las ECP.

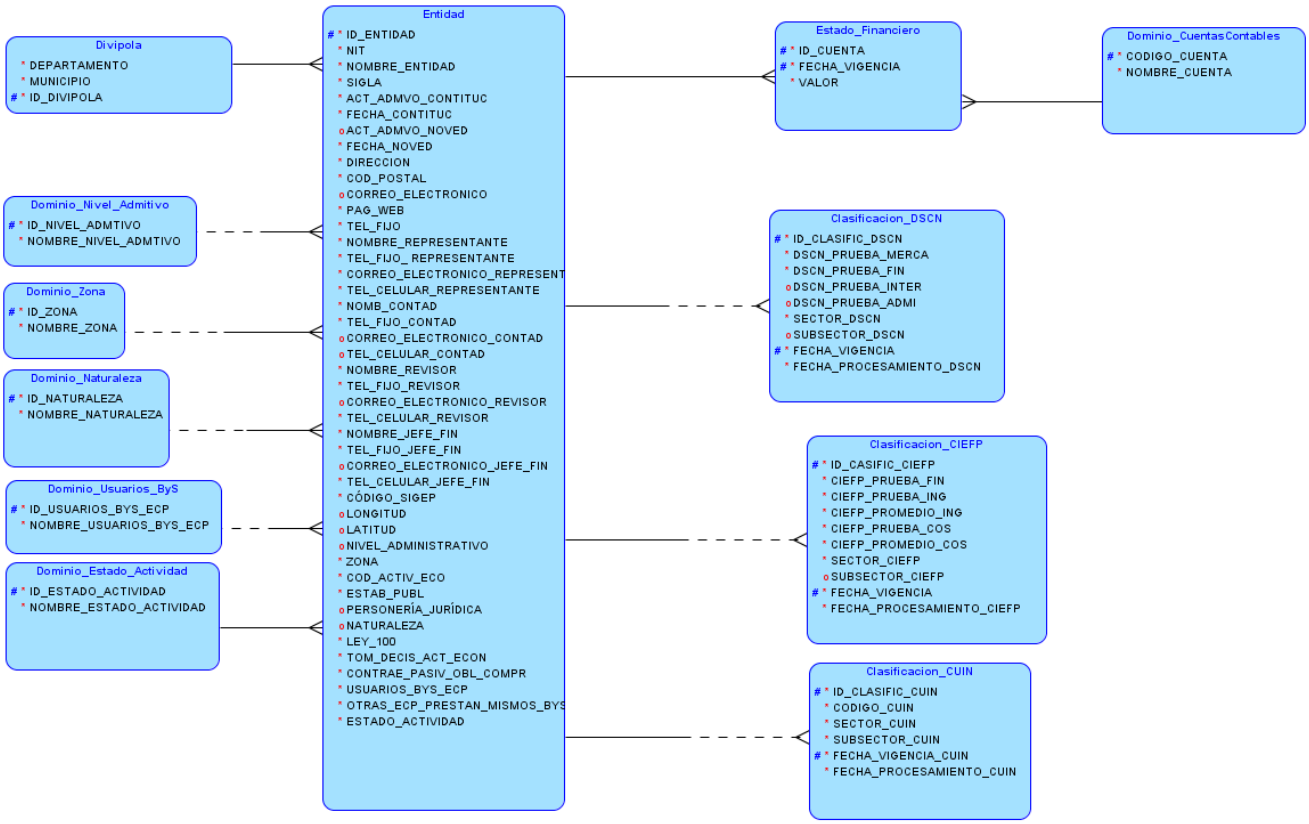
Caracterizar y mapear las unidades que conforman el Sector Público (DIG)
Determinar el contenido del Sector Público como sector institucional de análisis, en la economía del país. (DSCN)
CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO TENIENDO EN CUENTA LOS CRITERIOS DE CUENTAS NACIONALES
Clasificar las variables cualitativas según la documentación investigada de las entidades del Sector Público
Clasificar las variables cuantitativas aplicando las pruebas a partir de los Estados Financieros de las entidades del Sector Público.
Caracterizar y mapear las unidades que conforman el Sector Público (DIG)
Clasificar las variables cuantitativas aplicando las pruebas a partir de los Estados Financieros de las entidades del Sector Público. (DSCN)

Fuente: Elaboración propia

2.13 Diseño de los modelos del Directorio del Sector Público

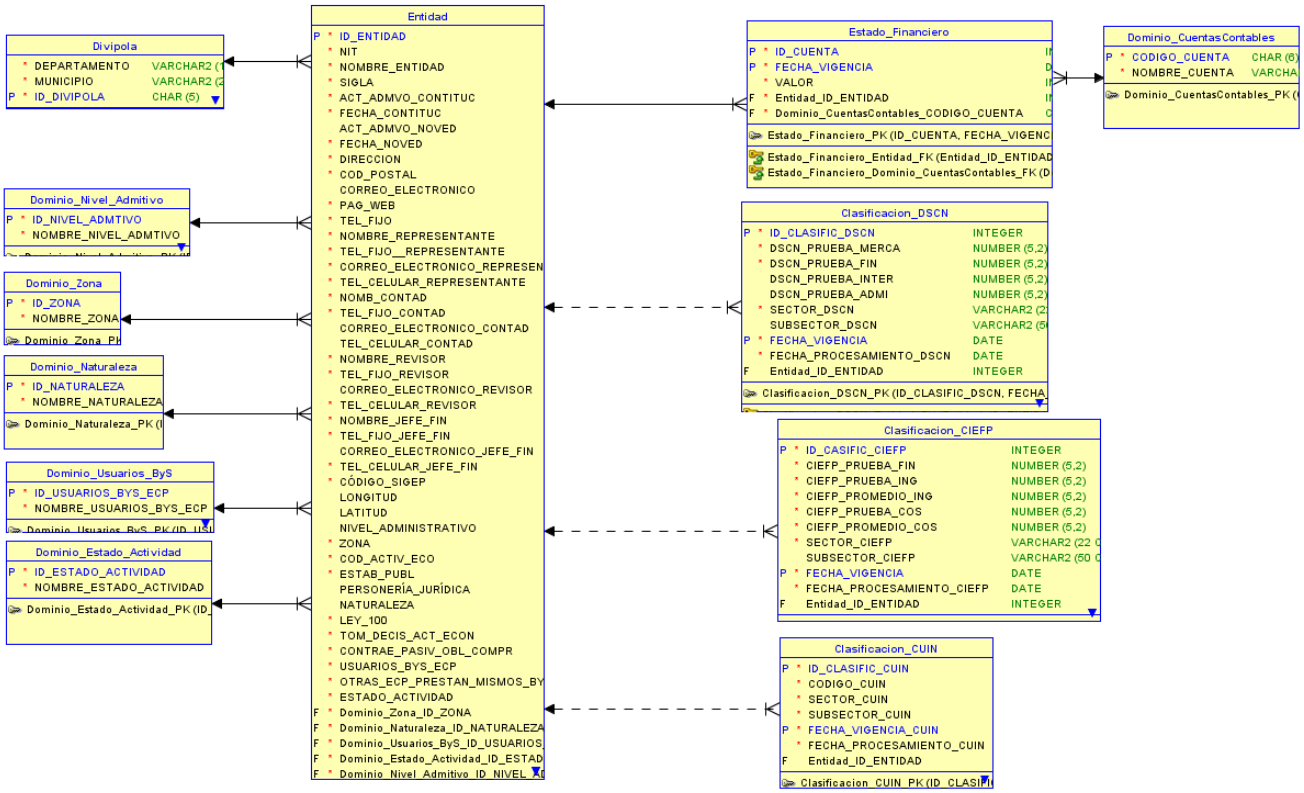
Se realizó el diseño de los modelos conceptual y lógico en Oracle SQL Developer Data Modeler, los cuales muestran la relación de las entidades y los atributos necesarios para sistematizar la clasificación de las entidades del Sector Público.

2.13.1 Modelo Lógico del Directorio del Sector Público



Fuente: Elaboración propia

2.13.2 Modelo entidad - relación del Directorio del Sector Público



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- DANE (2018). Geoportal. Codificación de la División Político administrativa de Colombia (Divipola). Recuperado el 17 de enero de 2017 de www.dane.gov.co

- CGN. (04 de 10 de 2017). Contaduría General de la Nación. Obtenido de Resolución 414 de 2014: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-414

- CIEFP. (2019) Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de Estadísticas de Finanzas Públicas. Bogotá D.C.

- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.* Washington

- Organización de Naciones Unidas, Comisión Europea , Fondo Monetaria Internacional , Banco Mundial , & Organización para la Cooperación y el Desarrollo E. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales .* Washington, D.C.