

**Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias –
Dirección de Gestión de Recursos y Logística**

**FUNDAMENTOS Y PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL SEGUIMIENTO A
LA EJECUCIÓN FINANCIERA DE CONTRATOS**

Bogotá, D.C. – Octubre de 2009

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. NORMATIVIDAD.....	2
3. METODOLOGÍA ACTUAL DE SEGUIMIENTO FINANCIERO	4
3.1 Generalidades	4
3.2 Conclusiones sobre la situación actual	6
3.3 Gestiones para la modificación de la metodología de seguimiento a contratos	9
4. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN FINANCIERA.....	15
4.1 Seguimiento en sitio por medio de visitas.....	15
4.1.1 Visitas Ordinarias.....	15
4.1.2 Visitas Especiales o Extraordinarias	16
4.2 Seguimiento a informes finales de ejecución financiera	17
5. CONCLUSIONES GENERALES.....	18
6. RECOMENDACIONES	19

ANEXO No. 1 CASOS

ANEXO No. 2 CONSULTA SOBRE GENERACIÓN DE INFORMES DE EJECUCIÓN FINANCIERA DIRECTAMENTE DESDE LOS SISTEMAS CONTABLES DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS

ANEXO No. 3 METODOLOGÍA PARA LA SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS OBJETO DE VISITA DE SEGUIMIENTO FINANCIERO.

ANEXO No. 4 AYUDA DE MEMORIA - VISITA DE SEGUIMIENTO FINANCIERO

ANEXO No. 5 GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DE EJECUCIÓN FINANCIERA DE LOS CONTRATOS FINANCIADOS POR COLCIENCIAS”

FUNDAMENTOS Y PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN FINANCIERA DE CONTRATOS

1. INTRODUCCIÓN

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias - como organismo principal de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SNCTI- está encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en ciencia, tecnología e innovación.

La Ley 1286 de 2009 asignó a Colciencias, entre otras funciones promover la inversión, para la investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación; diseñar e implementar estrategias y herramientas para el seguimiento, evaluación y retroalimentación sobre el impacto social y económico del Plan Nacional de Desarrollo.

Colciencias, en desarrollo de sus funciones y en la potestad que le otorga la Ley, ha establecido las siguientes modalidades de financiamiento que se formalizan a través de contratos con terceros (Instituciones de Educación Superior y Entidades sin ánimo de lucro que realicen investigación, Grupos y Centros de Investigación, empresas o instituciones nacionales del sector productivo radicadas en Colombia), que ejecuten proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico y/o que realicen actividades científicas y tecnológicas:

Recuperación Contingente

Es la línea de financiamiento que se otorga a proyectos cuyo desarrollo no genera beneficios económicos directos. Cuando a juicio de Colciencias se determine que el tercero ha incurrido en el incumplimiento de alguna de sus obligaciones, podrá declararse el incumplimiento del contrato, en cuyo caso se exigirá el reintegro del capital dado en financiamiento más intereses cuando haya lugar a éstos últimos.

Cofinanciación

Es la línea de financiamiento sugerida para programas estratégicos o proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que sean desarrollados articuladamente entre una Universidad, Centro de Investigación o Instituto dedicado a la investigación (EJECUTORA) con una empresa o asociación de productores (BENEFICIARIAS), quienes recibirán los resultados de la investigación o desarrollo tecnológico. Por cada peso que invierta la empresa o asociación, Colciencias aporta un porcentaje del valor total del proyecto.

Línea Bancoldex-Colciencias- Crédito reembolsable con un Incentivo a la innovación tecnológica

Es la línea de financiamiento para los proyectos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico que tengan un interés comercial inmediato, que sean presentados por empresas radicadas en Colombia.

El incentivo a la innovación consiste en el prepago de las primeras cuotas de capital del crédito redescotado BANCOLDEX. Las personas jurídicas o naturales con proyectos aprobados técnicamente por Colciencias y financieramente por el intermediario financiero que se beneficien de esta línea de crédito, pueden obtener de Colciencias un incentivo equivalente a un porcentaje determinado en la convocatoria.

Riesgo Tecnológico Compartido

Es una financiación parcial del proyecto con un componente reembolsable y no reembolsable; dependiendo del éxito tecnológico y comercial del proyecto, se determinará el porcentaje condonable y el reembolsable. En la actualidad el objetivo es financiar la inversión en proyectos de innovación y desarrollo, con alto riesgo tecnológico y comercial, que realicen empresas micros, pequeñas y medianas, radicadas en Colombia.

Una vez materializados los contratos de financiación en sus diferentes modalidades, Colciencias debe velar por un seguimiento adecuado que le permita medir los impactos generados en cumplimiento de su gestión.

En este orden de ideas, Colciencias busca establecer mecanismos e instrumentos que permitan hacer más eficaz y ágil el seguimiento a la ejecución financiera de los contratos financiados por Colciencias, con el fin de constituir una herramienta útil de retroalimentación y efectiva para la toma de decisiones. Así mismo, se hace necesario revisar los instrumentos de seguimiento actuales y ajustarlos a las nuevas directrices del Departamento.

2. NORMATIVIDAD

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, como entidad que administra recursos públicos, requiere contar con mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan dar cuenta de manera eficiente de la asignación y uso de los mismos, sustentado en la siguiente normatividad:

- Decreto 585 de 1991 Artículo 13o. numeral 5 reglamentario de la Ley 29 de 1990 establece que entre las funciones de las Secretarías Técnicas y Administrativas de los Consejos de Programas Nacionales se debe “Hacer el seguimiento de los proyectos financiados dentro del programa y participar en la evaluación del mismo”

- De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 591 de 1991 Colciencias está facultada para celebrar contratos de financiamiento destinados a actividades científicas y tecnológicas que tengan por objeto proveer de recursos al particular contratista o a otra entidad pública, en una cualquiera de las siguientes formas:

“...a) Reembolso obligatorio. El contratista beneficiario del financiamiento deberá pagar los recursos en las condiciones de plazo e interesen que se hayan perdido.

b) Reembolso condicional. La entidad contratante podrá eximir parcial o totalmente la obligación de pago de capital y/o intereses cuando, a su juicio, la actividad realizada por el contratista ha tenido éxito. Esta decisión se adoptará mediante resolución motivada.

c) Reembolso, parcial. Para inversiones en actividades precompetitivas, de alto riesgo tecnológico, de larga maduración o de interés general, la entidad contratante podrá determinar en el contrato la cuantía de los recursos reembolsables y la de los que no lo son.

d) Recuperación contingente. La obligación de pago del capital e intereses sólo surge cuando, a juicio de la entidad contratante, se determina que se ha configurado una de las causales específicas de reembolso cita que se señalen en el contrato. La existencia de la obliga será mediante resolución motivada.”

- Artículo 20 de la Ley 1286 de 2009, Parágrafo Primero. “Las organizaciones públicas, privadas o mixtas a que hace referencia el presente artículo podrán ser objeto de apoyo por parte de las entidades de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación. Cada entidad de fomento establecerá la naturaleza de dicho apoyo y las condiciones bajo las cuales se podrá obtener, de acuerdo con los lineamientos de política que orienten la acción del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTI y de conformidad con las normas que regulan este campo”.

- En el numeral 3 del Artículo 13° del Decreto 1904 de 2009, se establece como una de las funciones de la Dirección de Gestión de Recursos y Logística la siguiente “...Realizar el análisis, diagnóstico, seguimiento y evaluación financiera de las líneas de crédito y los contratos suscritos por el Departamento”.

- En el Artículo 10° del Decreto 1904 de 2009, se establece entre otras, las siguientes funciones a cargo de la Dirección Nacional de Fomento de la Investigación: “3. Definir las políticas sobre evaluación y seguimiento de proyectos de investigación.” “5. Evaluar, en lo que le corresponda, los proyectos de investigación o de formación de investigadores sometidos a consideración del Departamento COLCIENCIAS o de aquellos que requieran concepto previo para su trámite ante otras instancias y de los que se encuentren en ejecución.” “8. Mantener actualizado, en lo que le corresponda, el Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación, con la información correspondiente a los Proyectos de Fomento de la investigación, registrando la información indispensable para su seguimiento y evaluación y para la toma de decisiones.”

- El Artículo 12 del Decreto 1904 de 2009, establece que le corresponde a la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación, entre otras las siguientes funciones: “5. Orientar las

políticas sobre evaluación y seguimiento de proyectos del sector productivo para el desarrollo tecnológico, la innovación y el desarrollo empresarial.” “12. Realizar la evaluación de los proyectos de desarrollo tecnológico, competitividad e innovación que se presenten a consideración del Departamento y el seguimiento y evaluación de los que se encuentren en ejecución.” “13. Actualizar, en lo que le corresponda, el Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación, con la información correspondiente a los Proyectos de desarrollo tecnológico, competitividad e Innovación, registrando la información indispensable para su seguimiento y evaluación y para la toma de decisiones.”

3. METODOLOGÍA ACTUAL DE SEGUIMIENTO FINANCIERO

3.1 Generalidades

Colciencias en desarrollo de su misión, enmarcada en la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia, tiene como tarea el apoyo al desarrollo de capacidades que permitan incorporar la Ciencia, Tecnología y la Innovación a la cultura del país, convirtiendo el conocimiento en el motor de crecimiento y desarrollo económico; esta actividad la realiza a través de mecanismos de financiación, incentivos y cooperación, entre otros, materializados en contratos o convenios.

Las entidades que desarrollan proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico y/o realizan actividades científicas y tecnológicas presentan proyectos o propuestas a Colciencias, ajustadas a los lineamientos establecidos en las convocatorias, con el fin de acceder a los recursos de financiación o apoyo económico. Una vez estudiada la viabilidad de las propuestas se establece las condiciones de financiamiento para el desarrollo de cada una de ellas, aprobación del presupuesto base (global y detallado) para la ejecución del objeto contractual, monto a otorgar, plazos, obligaciones, etc., y se suscribe un contrato de común acuerdo entre las partes.

Dentro de las obligaciones pactadas, se estipula la presentación periódica de informes de ejecución financiera de los recursos entregados, razón por la cual los terceros remiten a las dependencias técnicas, supervisores de los contratos, los informes técnico y financiero de avance y/o finales. Posteriormente, los Programas solicitan a la DGRL la emisión de un concepto sobre la ejecución financiera de los recursos estimados en el contrato.

Cabe anotar que la labor de seguimiento a la ejecución de los recursos financieros correspondientes a los contratos de financiamiento surgió a raíz del empréstito firmado entre Colciencias y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, y por consiguiente la creación de la División de Coordinación de Crédito Externo- DCCE, hoy Área de Seguimiento Financiero, para lo cual se le asignó entre sus funciones adoptar mecanismos que permitieran hacer

seguimiento al uso de los recursos del empréstito. Una vez terminado el Programa BID, Colciencias decidió continuar con esta labor de gran importancia para la toma de decisiones.

En el año de 1996 se diseñó una guía para la presentación de informes financieros, la cual fue actualizada en el año 2003. Esta guía incluía las reglas sobre la ejecución y presentación de informes financieros.

El Área de Seguimiento Financiero ha venido apoyando a los respectivos supervisores de los contratos mediante la emisión de un concepto financiero, basado en la labor de verificar que la aplicación de los recursos sean conforme con el presupuesto aprobado para el desarrollo del proyecto y/o actividad financiada.

En el seguimiento¹ a la ejecución financiera se determina si las entidades han ejecutado los recursos conforme a lo presupuestado y aprobado y dentro de las fechas establecidas; si se cumplieron con las condiciones pactadas en el contrato de financiamiento y, como resultado de ello se identifica si hay lugar o no a reintegro de recursos. Es de anotar que este concepto es un insumo para el supervisor del contrato, quien en conjunto con la evaluación de carácter técnico determina el cumplimiento o no de lo pactado en el proyecto y los montos a reintegrar si es del caso.

En la actualidad, las diferentes dependencias de Colciencias solicitan a la DGRL el seguimiento a los informes de ejecución financiera de los contratos financiados por la Entidad.

Para la emisión del concepto de seguimiento a la ejecución financiera de contratos, se extrae información de las siguientes fuentes:

- Memorando de solicitud de concepto y sus anexos
- Contrato suscrito por las partes junto con sus respectivos soportes y anexos
- Expedientes físicos y/o virtuales
- Consulta en el Sistema de Integral de Gestión de Proyectos –SIGP
- Consultas en Tesorería y/o consulta en bases de datos de la Unidad Jurídica

La anterior información permite identificar las condiciones contractuales pactadas en el contrato, analizar la ejecución financiera de los recursos por fuente de financiación (Colciencias y Contrapartida), verificando que los gastos reportados estén acordes con lo presupuestado y aprobado por Colciencias y que se hayan efectuado dentro de los plazos fijados. Se revisa que los formatos de presentación de informes estén bien diligenciados y

¹ Seguimiento. Se define como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar indicaciones tempranas de progreso o falencias en el logro de resultados. El seguimiento compara el desempeño o situación real con lo que fue planificado o previsto de acuerdo con normas establecidas y los informes constituyen parte integral del mismo.

debidamente avalados por la entidad beneficiaria y por último emite el respectivo concepto en el que se concluye si hay lugar o no a reintegro de recursos.

Actualmente, con base en las nuevas políticas de gestión de Colciencias se hace necesario modificar la labor de seguimiento a la ejecución de los contratos, para ello se concluye describe la situación actual y se presenta una propuesta de ajuste a la metodología vigente.

3.2 Conclusiones sobre la situación actual

Existen factores internos y externos que afectan la calidad, la oportunidad y la pertinencia del proceso de seguimiento a la ejecución financiera de los recursos asignados por Colciencias. y que a continuación se relacionan:

- La DGRL actualmente recibe solicitudes de seguimiento y conceptúa al respecto sobre todo tipo de contrato de financiamiento, parciales o de avance y/o finales, inclusive para aquellos contratos cuyo resultado es la entrega de un producto o realización de una actividad, los cuales no requerirían de un concepto de carácter financiero por parte de esta dependencia. Por ejemplo de las solicitudes de concepto recibidas durante el 2008, varias de ellas corresponden a contratos cuyo objeto es el desarrollo de actividades de apropiación social del conocimiento, tales como eventos, ferias, apoyo a la semana de la ciencia, misiones, entre otros. Así mismo, de los proyectos recibidos para seguimiento financiero del área de Desarrollo Tecnológico e Innovación una parte corresponde a proyectos financiados en la modalidad de reembolso obligatorio, a los que se les otorga un “Incentivo” si el proyecto cumple con los objetivos.

En los cuadros Nos 1, 2 y 3 se muestra el número de solicitudes recibidas por parte de la DGRL para seguimiento financiero durante los años 2008 y primer semestre de 2009, así como el número de informes revisados en el mismo período y los pendientes por evaluar.

Cuadro No. 1
Informes revisados a junio de 2009

Informes	Informes pendientes de evaluar a 31 de diciembre de 2008	Informes recibidos año 2009	Informes evaluados a junio 30 de 2009	Informes pendientes de evaluar
Avances	119	337	282	174
Finales	77	390	314	153
Total	196	727	596	327

* Fuente: Área de Seguimiento Financiero, Junio de 2009.

Cuadro No. 2
Informe recibidos años 2008 y 2009 detallado por dependencias

	2008			2009		
	Avances	Finales	Total	Avances	Finales	Total
DIRECCION DE FOMENTO A LA INVESTIGACIÓN						
Basicas	27	43	70	23	22	45
Biotecnología	4	10	14	5	3	8
Educación	6	31	37	8	7	15
Mar	3	11	14	3	6	9
Medio Ambiente	8	5	13	3	0	3
Salud	67	93	160	92	33	125
Sociales	13	23	36	10	10	20
Centros de Excelencia	11	4	15	9	1	10
Dirección de fomento a la investigación	9	14	23	0	12	12
Subtotal	148	234	382	153	94	247
DIRECCION DE DESARROLLO TECNOLOGICO E INNOVACION						
Agropecuarias	42	54	96	24	12	36
Desarrollo tecnológico	87	109	196	60	57	117
ETI	12	20	32	31	31	62
Energía	16	22	38	34	30	64
Dirección de Desarrollo tecnológico e Innovación	111	52	163	14	34	48
Oficina de relaciones con el sector productivo	4	0	4	15	3	18
Subtotal	272	257	529	178	167	345
DIRECCION DE REDES DEL CONOCIMIENTO						
Apropiación social del conocimiento	5	16	21	2	26	28
Fomento a la formación de investigadores	1	146	147	1	89	90
Internacionalización	0	0	0	0	3	3
Regionalización	13	44	57	3	6	9
Dirección de redes del conocimiento	2	3	5	0	3	3
Ondas	1	0	1	0	0	0
Subtotal	22	209	231	6	127	133
Oficina Asesora de Planeación	1	0	1	0	0	0
Subtotal	1	0	1	0	0	0
DIRECCION DE GESTION DE RECURSOS Y LOGISTICA						
Gestión de recursos	0	4	4	0	2	2
Subtotal	0	4	4	0	2	2
Totales	443	704	1147	337	390	727

* Fuente: Área de Seguimiento Financiero, Junio de 2009.

Cuadro No. 3
Informe recibidos años 2008 y 2009 por dependencias

DEPENDENCIA	2008			CORTE A JUNIO DE 2009		
	AVANCES	FINALES	TOTAL	AVANCES	FINALES	TOTAL
DIRECCION DE FOMENTO A LA INVESTIGACIÓN	148	234	382	153	94	247
DIRECCION DE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACION	272	257	529	178	167	345
DIRECCION DE REDES DEL CONOCIMIENTO	22	209	231	6	127	133
DIRECCION DE GESTION DE RECURSOS Y LOGISTICA	0	4	4	0	2	2
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN	1	0	1	0	0	0
TOTALES	443	704	1147	337	390	727

- En desarrollo del proceso de seguimiento financiero a los contratos y una vez recibido los informes, es necesario acudir a varias fuentes de información tales como: (i) sistema de información documental (Orfeo); (ii) solicitud de seguimiento, (iii) informe de ejecución financiera y expedientes virtuales; (iv) carpeta física del contrato del área técnica; (v) carpeta física correspondiente a los documentos legales de Secretaría General; (vi) base de datos de Jurídica: de la cual se extrae la fecha de legalización del contrato y otros datos relevantes; (vii) consulta telefónica a Tesorería de Colciencias para conocer los datos de los desembolsos; (viii) Sistema de Información de Gestión de Proyectos –SIGP; (ix) informe de BANCOLDEX relacionado con los desembolsos de crédito e incentivo.
- No existe una política uniforme respecto al número y frecuencia de los informes que deben presentar los beneficiarios por contrato. Por ejemplo hay contratos que exigen tres informes parciales, cada seis meses y uno final (CT 235-2005); dos informes parciales, cada ocho meses y uno final (CT 73-2005); dos informes semestrales y uno final (CT 04-2007) y un informe parcial y otro final (CT 269-2005).
- No están unificados los criterios de financiamiento entre los términos de las convocatorias, los reglamentos operativos y el contrato. (Ver **Anexo No. 1**).
- De acuerdo con la modalidad de financiación se establecen criterios respecto a los rubros financiables y condiciones de financiamiento. tal como se observa en la convocatoria 459 de 2008 (Recuperación contingente) y 454 de 2008 (Cofinanciación).

3.3 Gestiones para la modificación de la metodología de seguimiento a contratos

Con el fin de mejorar y hacer más efectivo el proceso de seguimiento a los contratos, la División de Coordinación de Crédito Externo- DCCE, hoy Área de Seguimiento Financiero, recopiló las inquietudes planteadas por las dependencias técnicas, jurídicas, administrativas y financieras de la entidad, con el objeto de unificar criterios, plasmándolas en el documento denominado “PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DE EJECUCIÓN FINANCIERA DE CONTRATOS FINANCIADOS POR COLCIENCIAS”, programadas para llevar a cabo en tres fases, documento que fue presentado y discutido en el Comité de Dirección celebrado el 08 de julio de 2008. Como resultado de ello, se aprobaron algunos ítems de la propuesta y en posteriores reuniones de Comité de Dirección se han venido revisando algunos de los temas pendientes. A continuación se relacionan las acciones o decisiones tomadas hasta la fecha,

1- Primera fase: ajustes de carácter técnico, financiero y administrativo (contractual)

Propuesta: Establecer al **SIGP** como el sistema de información de Colciencias para la evaluación financiera de contratos. Para esto se requiere el registro y actualización sistemática de la información en dicha base de datos. Así las cosas, el SIGP, la solicitud del Programa y el informe de ejecución financiera enviado por las entidades, serán los únicos insumos necesarios para la evaluación que realiza la División.

Acciones y/o decisiones: Por medio de la circular SFA-010-2008 se estableció al SIGP como fuente principal de consulta respecto a la información básica de los contratos. Sin embargo, no se pudo implementar la medida dado que: en la mayoría de los casos:

- El presupuesto no se encuentra actualizado
- Los contratos celebrados a través de un tercero no están incluidos en el SIGP, así como tampoco los contratos cuyo objeto sea la realización de actividades científicas o tecnológicas, tales como: semana de la ciencia; misiones tecnológicas; seminarios; talleres; eventos y jóvenes investigadores, entre otros.

Con base en lo expuesto, y para subsanar las deficiencias del SIGP, algunas áreas técnicas envían la información a través del Sistema de Información ORFEO, pero aún así, es necesario recurrir a las carpetas físicas ya que toda la información no está sistematizada.

Propuesta: A través de las Subdirecciones, solicitar a las personas encargadas del seguimiento de los proyectos dentro de los Programas, los conceptos y documentación respectiva que acrediten la viabilidad técnica de las solicitudes y/o justificaciones enviadas por las entidades, con el objeto de que estas modificaciones de tipo presupuestal estén debidamente soportadas en la carpeta respectiva. Solo la certeza de parte del Programa de una completa información, debe conllevar a la evaluación financiera de los proyectos.

Acciones y/o decisiones: Por medio de la circular SFA-010-2008, se solicitó a las áreas técnicas responsables de los contratos ejercer su función como supervisores de los mismos, atendiendo oportunamente los requerimientos de los ejecutores y las observaciones realizadas en los conceptos emitidos por la DCCE – hoy Área de seguimiento financiero.

Propuesta: *Para garantizar la validez y confiabilidad de la información presentada por las entidades ejecutoras de recursos, es necesario que los compromisos queden registrados en el contrato, incluyendo las normas legales que obligan tanto a entidades públicas como a privadas.*

Incluir en el contrato la siguiente cláusula: la entidad se obliga a presentar los informes de ejecución financiera en los formatos establecidos por Colciencias, debidamente avalados por contador público o revisor fiscal, dentro del marco de la Ley de Contabilidad Pública, la Ley 43 de 1990 y el Decreto 2649 de 1993 que la entidad contratista manifiesta conocer.

Acciones y/o decisiones: Esta sugerencia está pendiente de implementar

Propuesta: *La entidad ejecutora de los recursos deberá garantizar que la información presentada corresponda fielmente a sus estados financieros y que se deriven de sistemas contables que permitan identificar claramente la ejecución de los contratos (centros de costos).*

Acciones y/o decisiones: Con el fin obtener información respecto a la forma de cómo las entidades beneficiarias registran en sus estados financieros, la ejecución de los recursos de los contratos suscritos con Colciencias, de manera que permita establecer un nuevo enfoque, desde el insumo, para la evaluación financiera, se seleccionó una muestra de 14 entidades, a las cuales se les solicitó mediante comunicación DCCE 2008EE705 de febrero 8 de 2008 información contable de un proyecto o actividad financiada por Colciencias; Igualmente, se estableció comunicación directa (personal o telefónica) con las entidades para determinar más claramente la forma como se contabiliza la ejecución de los recursos del financiamiento y la contrapartida.

La prueba cubrió siete universidades de las cuales dos eran de carácter privado: Universidad de los Andes y EAFIT y cinco Públicas: Universidad Nacional, de Antioquia, del Valle, Industrial de Santander y Tecnológica de Pereira.

Se incluyó también siete entidades que ejecutan proyectos financiados por Colciencias, de los cuales cuatro son de carácter privado: Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia - ACAC, Centro de Desarrollo Tecnológico del Transporte, Inversiones Castro Vásquez y Cía. S. en C. e Incubadora Empresarial Colombia Solidaria GESTANDO y tres son establecimientos públicos: CORPOICA, el Instituto Nacional de Cancerología y el Instituto Nacional de salud. No hubo respuesta por parte del Centro Tecnológico del Transporte, del Instituto Nacional de Cancerología y de Inversiones Castro Vásquez.

Como resultado del análisis de la información allegada por las entidades se consideró importante invitar a Colciencias a la Universidad EAFIT. Esta Universidad desarrolló un software denominado Sistema Académico Integrado - SAI, que entre otras funciones, tiene un módulo para Proyectos de investigación – IVESTIGA, que permite administrar toda la información de los proyectos. Este modelo garantiza, a través de la asignación de centros de costos, generar informes que se desprenden de los estados financieros de la Universidad

Esta experiencia mostró que mediante un manejo adecuado, las entidades sí podrían llevar la ejecución de sus proyectos a partir de su contabilidad y estar reflejados en los estados financieros.

Propuesta: *Establecer una política acerca de la frecuencia de presentación de informes financieros. Se propone solicitar informes financieros de avance solamente para los contratos que superen los 200 millones de pesos y cuyo plazo de ejecución sea superior a 24 meses, en los demás casos solamente un informe al finalizar el periodo de ejecución.*

Acciones y/o decisiones: En el Comité de Dirección celebrado el 28 de agosto de 2009, se aprobó lo siguiente:

- Si el período de ejecución del proyecto es menor a 12 meses, se recibirá un informe técnico y anexo financiero al final de éste.
- Si el período de ejecución del proyecto es mayor a un año, se recibirá un informe anual y uno al final del proyecto.

Propuesta: *Cuando la duración del contrato sea superior a 24 meses el Programa debe realizar previamente el trámite de vigencias futuras, con el fin de que no se entreguen los dineros del financiamiento en un solo desembolso.*

Acciones y/o decisiones. No fue acogida

Propuesta: *Ampliar al 20% del total financiado por Colciencias, los traslados presupuestales entre rubros, sin autorización de Colciencias.*

Acciones: En el Comité de Dirección celebrado el 28 de agosto de 2009, se aprobó que la entidad beneficiaria queda facultada para realizar los cambios en los rubros presupuestales a que haya lugar hasta en un 20%, con la responsabilidad de que dichas modificaciones se efectúen a favor del buen desarrollo del proyecto. Con relación a los cambios medulares tales como remplazo del investigador principal o modificaciones significativas al presupuesto, se deberá solicitar autorización expresa a Colciencias.

Propuesta: *Modificar la estructura de los presupuestos financiados para que coincidan con los rubros contables. Actualmente existen 12 rubros (Personal, Equipos, Materiales e insumos, Viajes, Salidas de campo, Publicaciones y patentes, Material bibliográfico, Capacitación de personal, Servicios técnicos, Software, Gastos de propiedad industrial/intelectual, y Administración) y se propone agrupar en seis (6) como se observa en el siguiente cuadro:*

RUBRO	DESCRIPCIÓN
<i>Servicios Personales</i>	<i>En este rubro se incluyen Servicios tecnológicos, asesorías y consultorías especializadas</i>
<i>Equipos y Software</i>	<i>Equipos de Cómputo, Muebles y Enseres, etc. Y Software adquirido</i>
<i>Materiales e insumos</i>	<i>Materiales, insumos aprobados para el desarrollo del proyecto.</i>
<i>Movilidad y Viajes</i>	<i>Incluye gastos de viaje para capacitación, pasantías, servicios técnicos, divulgación y salidas de campo.</i>
<i>Material bibliográfico, publicaciones, divulgación, inscripciones y suscripciones</i>	<i>Las inscripciones corresponden a cursos breves, talleres y seminarios). (Cuenta de Balance Otros activos: libros y publicaciones; Cuenta de Py G: Gastos de publicación, divulgación inscripciones etc.)</i>
<i>Gastos administrativos y de propiedad intelectual</i>	<i>Administración del proyecto, solicitud y trámite de patentes y derechos de autor</i>

Acciones y/o decisiones: En las convocatorias y/o reglamentos operativos Colciencias establece los rubros financiables.

Propuesta: Agilizar la elaboración de los informes de evaluación de ejecución financiera, mediante la creación de una herramienta (base de datos) que permita la generación sistemática de los informes. Actualmente la División ha desarrollado un aplicativo que permite la elaboración y generación de los informes, de manera ágil, utilizando información registrada en las bases de datos de Jurídica y Tesorería.

Acciones y/o decisiones: la DCCE –Área de Seguimiento desarrolló un aplicativo para sistematizar la generación de los conceptos, pero éste no pudo ser implementado por no ser compatible con el Sistema de Información ORFEO.

Posteriormente, se trabajó en coordinación con el área de sistemas en el desarrollo de modulo de seguimiento financiero a través del SIGP, con el fin de que el informe financiero fuera diligenciado directamente por los beneficiarios en el SIGP, así como el resultado del seguimiento financiero por parte del área de Seguimiento Financiero. Proceso que no se concluyó ya que todos los sistemas de información de la entidad están en proceso de revisión.

Propuesta: Eliminar del contrato la obligación de cubrir con recursos propios los impuestos que demande el proyecto; en su lugar se recomienda que se haga exigible un porcentaje mínimo de contrapartida en recursos frescos (en efectivo).

Acciones y/o decisiones: En el Comité de Dirección celebrado el 08 de julio de 2008 se autorizó asumir los impuestos con cargo a los recursos Colciencias, cuando éstos sean inherentes a los gastos contemplados en el presupuesto aprobado.

Propuesta: Definir en el contrato el monto de contrapartida y la exigencia de la misma. De igual manera, las acciones a realizar en caso del incumplimiento del aporte ya que actualmente no se tiene en cuenta para la liquidación del contrato.

Acciones y/o decisiones: En las convocatorias y/o reglamentos operativos y/o contratos, Colciencias establece las condiciones y obligaciones relacionadas con los aportes de contrapartida.

2- Segunda Fase: Implementación de la Nueva Metodología para la Presentación de Informes Financieros

Propuesta: realizar una serie de jornadas de sensibilización a las entidades ejecutoras de los recursos de Colciencias, con el fin de promover la utilización de mecanismos que conlleven a una mejor presentación de los informes de ejecución financiera. En ellas se mostrarán las bondades de la creación dentro de sus sistemas contables, de centros de costos para cada uno de los proyectos.

En dichas sensibilizaciones jugará especial papel la exposición de casos exitosos de manejo de centros de costos que hagan las entidades que manejan los recursos de Colciencias mediante este tipo de sistema.

Podría estudiarse la posibilidad de crear un mecanismo que permita que este tipo de sistema pueda ser compartido por estas entidades a un costo mínimo, con el objeto de estandarizar el manejo de recursos por parte de todas las entidades.

- a) Implementar un sistema que permita que los informes de ejecución financiera reportados por las entidades beneficiarias de recursos, garanticen que la información es extraída de la contabilidad y se refleje en sus estados financieros (formatos y mecanismos de control y seguimiento).
- b) Hacer pruebas piloto con entidades que ya tengan modelos que cumplan con los requisitos exigidos por Colciencias.
- c) Coordinar talleres para socializar modelos de ejecución financiera de proyectos, que se acerquen a las exigencias de Colciencias para la presentación de sus informes.
- d) Informar a las entidades acerca del nuevo modelo y su fecha de implementación.
- e) Con base en el nuevo modelo, los manuales internos, las guías y reglamentos, la División de Crédito Externo revisará y actualizará la “Guía para la presentación de ejecución financiera de los contratos financiados por Colciencias”. Esta guía deberá ser avalada por el Comité de Dirección.

Acciones y o decisiones: se realizó una segunda consulta mediante comunicación escrita en noviembre de 2008, a una muestra de entidades públicas y privadas; se indagó acerca de las dificultades que las entidades encontraban para implementar un sistema que permitiera que las cifras reportadas en los informes de ejecución fueran generadas directamente de la contabilidad de cada entidad.

Se envió consulta a 53 entidades de investigación (centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y otras instituciones de investigación), de la cuales se obtuvo 24 respuestas; 17 entidades manifestaban poder cumplir con las exigencias de Colciencias y 7 entidades manifestaban no poder responder a cumplir o tener dificultades (CECIF, CENPAPEL, CIDET, CIC, EIA, ICIPC y el INS).

De igual forma, se realizó consulta a 40 universidades (20 públicas y 20 privadas), de la cuales se obtuvo 19 respuestas; 11 entidades manifestaban poder cumplir con las exigencias de Colciencias y 8 entidades (todas públicas) manifestaban no poder cumplir o tener dificultades. Los resultados de dicha encuesta se presentan el **anexo 2**.

No se le ha dado continuidad a lo propuesto en esta fase toda vez que de acuerdo con las nuevas políticas de la entidad está en proceso de revisión y ajuste el proceso de seguimiento financiero.

3- Tercera Fase: Exigencia y Aplicación de la Nueva Metodología para la Presentación de Informes Financieros

Finalmente, se propone la exigencia por parte de Colciencias de presentación de informes que se sustenten directamente en los estados financieros que permitan ver la realidad del efecto y resultado de la ejecución de los recursos financiados por Colciencias.

- a) *Exigir contractualmente a las entidades la contabilización y presentación de ejecución financiera en la nueva metodología.*
- b) *Evaluar proyectos con la nueva metodología y realizar ajustes.*
- c) *Evaluar la efectividad del procedimiento.*

En su evaluación la División se respaldará en variables y modelos financieros que permitan de una manera ágil y confiable conceptuar decididamente sobre los resultados obtenidos por el proyecto financiado, desde el punto de vista financiero, que permita ver el alcance de estos recursos sobre la situación financiera de la entidad y del proyecto como tal.”

Acciones y/o decisiones: Igualmente que en la fase dos no se le ha dado continuidad a lo propuesto, toda vez que de acuerdo con las nuevas políticas de la entidad está en proceso de revisión y ajuste el proceso de seguimiento financiero.

Propuesta: Actualizar la “Guía para la presentación de ejecución financiera de los contratos financiados por Colciencias”. Esta guía deberá ser aprobada por el Comité de Dirección de Colciencias.

Acciones y/o decisiones: en abril de 2009 la DCCE – Área de Seguimiento, solicitó a la Secretaría General de Colciencias un concepto sobre el documento modificado “**GUIA PARA LA EJECUCIÓN DE RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES FINANCIEROS DE LOS CONTRATOS FINANCIADOS POR COLCIENCIAS**”, documento que se decidió posteriormente redireccionar de cara a las nuevas directrices que se establecieran por parte de las Directivas de la Entidad.

4. METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN FINANCIERA

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta lo debatido en las reuniones de Comités de Dirección llevadas a cabo el 24 de julio y 28 de agosto de 2009, se aprobó que **el seguimiento a los contratos debe ser de manera integral por parte de los supervisores de los mismos**, entendiendo que el seguimiento financiero y técnico no pueden llevarse a cabo de manera aislada y por ende es responsabilidad de los supervisores adelantar el seguimiento adecuado. Sin embargo, el Área de Seguimiento Financiero actuará como apoyo a la gestión de los supervisores emitiendo conceptos a la ejecución financiera de algunos de los contratos, bien sea a través de visitas de seguimiento en sitio o evaluación de los informes de ejecución financiera (Muestra aleatoria y/o solicitud expresa de los supervisores de los contratos).

4.1 Seguimiento en sitio por medio de visitas.

Con base en el volumen de solicitudes efectuadas por parte de los supervisores de los contratos financiados, el Área de Seguimiento realizará visitas en sitio de carácter ordinario o extraordinario.

4.1.1 Visitas Ordinarias.

Son aquellas que se programarán de acuerdo con el modelo que a continuación se detalla: La programación es el resultado de la aplicación de la metodología de selección de muestra aleatoria que será significativo y representativo para cada una de las líneas de financiación y área técnica, de conformidad con la metodología estadística descrita en el **Anexo No. 3**

Para garantizar que cada uno de los Programas tengan una representatividad acorde con su peso dentro del número de proyectos que financia, se utilizará la técnica conocida como Muestreo Estratificado, el cual consiste en la división previa de la población de estudio en

grupos o clases que se suponen homogéneos con respecto a alguna característica de las que se van a estudiar.

Para efectos de determinar el número de visitas y los proyectos a visitar anualmente, la DGRL – Área de Seguimiento Financiero solicitará a las áreas técnicas un reporte de los contratos vigentes cuyo vencimiento esté previsto durante el año en curso y/o los contratos que estén en proceso de liquidación, posteriormente aplicará la siguiente metodología: a cada área se le asignaría una cuota que determinaría el número de proyectos que compondrán la muestra, y se usará una **Asignación proporcional** en donde el tamaño de la muestra dentro de cada área es proporcional, número de solicitudes recibidas de cada área sobre el total de solicitudes recibidas.

Muestreo Aleatorio para hallar la población

Donde:

n es el tamaño de la muestra

Z es el nivel de confianza;

p es la variabilidad positiva;

q es la variabilidad negativa;

N es el tamaño de la población;

E es la precisión o el error

Por último, una vez definida la muestra, sobre el listado total de informes se definiría aleatoriamente a cuáles proyectos se le realiza visita de carácter financiero.

4.1.2 Visitas Especiales o Extraordinarias

Hace referencia a visitas no programadas con la metodología anterior y que a petición del supervisor del contrato u otra instancia, se hace necesario efectuar una visita de seguimiento en sitio, a razón de presuntas falencias en la ejecución del contrato.

La visita comprende tres etapas: preparación, desarrollo e informe.

1) Etapa de preparación de la visita

En esta etapa el Área de Seguimiento realizará un análisis para determinar el objetivo de la visita y planificar las actividades de control que va a desarrollar. Para el efecto, se desarrollará una reunión previa con el supervisor del contrato para:

- Conocer la situación concreta del proyecto o contrato a visitar,
- Determinar si la visita se hará conjunta con el supervisor

- Se fijará la fecha de la visita

Posteriormente, el supervisor del contrato deberá anunciar a la(s) entidad(es) la fecha de la visita con el fin de garantizar la presencia del equipo ejecutor y solicitar que para la realización de la visita se tenga disponible lo siguiente:

- Informe de ejecución financiera actualizado
- Documentos soportes de la ejecución
- Accesos para verificar la ejecución financiera del contrato en el sistema contable de la entidad y
- Demás elementos que se requieran para el buen desarrollo del objeto de la visita.

El profesional del Área de Seguimiento asignado para realizar la visita deberá documentarse previamente e identificar las condiciones contractuales, el presupuesto aprobado, el periodo de ejecución y demás información relevante para el desarrollo de la visita.

2) Etapa de desarrollo de la visita

En el lugar de la visita, el profesional asignado por Colciencias hará una breve presentación del objeto de la visita y posteriormente aplicará la ayuda de memoria de la visita de seguimiento financiero. (Ver **Anexo No. 4**)

3) Etapa de informe de visita de seguimiento.

Una vez realizada la visita, el profesional del Área de Seguimiento emitirá un concepto con el fin de dejar constancia de las acciones de control practicadas y del trabajo realizado durante la visita. Este concepto debe contener conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar la calidad de la ejecución financiera del contrato, para que sirva como insumo para la toma de decisiones por parte del supervisor respecto al mismo, por lo que se remitirá a las dependencias técnicas respectivas.

4.2 Seguimiento a informes de ejecución financiera

La DGRL, a través del Área de Seguimiento Financiero, emitirá concepto a los informes de ejecución financiera de los contratos financiados por Colciencias a solicitud expresa de los supervisores de los contratos, cuando éstos hayan detectado falencias en la ejecución de los mismos y consideren pertinente el apoyo de la DGRL

El Supervisor del contrato al momento de solicitar concepto al Área de Seguimiento Financiero sobre los informes de ejecución financiera reportada por las entidades ejecutoras, deberá remitir la siguiente información:

- Número del Contrato:
- Modalidad de financiación:
- Código del Proyecto:
- Presupuesto aprobado (global y detallado) Recursos Colciencias y Recursos Contrapartida, incluidas las modificaciones autorizadas.
- Fecha de legalización del contrato:
- Anexar el informe de ejecución financiera conforme a la “Guía para la presentación de informes de ejecución financiera de los contratos financiados por Colciencias”, establecida por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Ver **Anexo No. 5**)

En caso que la información no esté completa, las solicitudes serán objeto de devolución.

5. CONCLUSIONES GENERALES

- Todo contrato que Colciencias financie está sujeto a seguimiento, por lo tanto, el Departamento Administrativo se reserva el derecho de verificar la información/documentación soporte de la ejecución de los mismos, en cumplimiento al deber de velar por el uso adecuado de los recursos públicos.
- El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación ha determinado que se debe exigir el cumplimiento del objeto contractual, por lo tanto, **los supervisores son responsables del seguimiento integral, técnico y financiero, de los contratos financiados por Colciencias.**
- La DGRL –Área de Seguimiento Financiero, emitirá conceptos sobre la ejecución financiera de los recursos a solicitud del supervisor, cuando éste determine su pertinencia.
- El cubrimiento de los impuestos se puede efectuar con cargo a los recursos del financiamiento.
- Se determina autonomía por parte de las entidades beneficiarias para realizar cambios en los rubros presupuestales hasta en un 20%. Los cambios medulares necesariamente deben contar con autorización expresa de Colciencias. El rubro de Administración NO es susceptible de incremento, se mantiene el porcentaje previamente asignado.
- Se establece la siguiente frecuencia para la presentación de informes financieros:
 - Período de ejecución < de 12 meses – presentación de un informe
 - Período de ejecución > de 12 meses – informe anual y al finalizar.

- Se efectuarán Visitas aleatorias - metodología estadística, Visitas extraordinarias a solicitud de los supervisores de los contratos

6. RECOMENDACIONES

Con el fin de obtener herramientas que permitan unificar criterios, facilitar un manejo adecuado de la información y establecer nuevas políticas, a continuación se ponen a consideración algunas recomendaciones que facilitarán las labores de seguimiento financiero:

- Convocatorias
 - Es necesario establecer un reglamento operativo uniforme para los contratos de recuperación contingente que sirva de base para la elaboración de los términos de las diferentes convocatorias. En la actualidad, las condiciones se modifican cada vez que se abre una nueva convocatoria.
 - Debe existir congruencia entre en los términos de convocatorias y los contratos que se generan de la misma.
 - En el reglamento Operativo que se diseñe debe especificarse claramente las reglas de la ejecución financiera.
 - En los términos de las convocatorias se debe especificar claramente las condiciones contractuales con énfasis en las obligaciones de las partes.
 - Unificar en todas las convocatorias los siguientes criterios:
 - Definición clara de los rubros financiables.
 - Porcentaje a asignar por concepto de administración.
 - Establecer claramente en los términos de la convocatoria que el rubro de administración no es susceptible de incremento en el porcentaje asignado.
 - Especificar que con cargo al rubro de administración no son financiables gastos que puedan ser contemplados en los demás rubros previstos en el presupuesto aprobado.
 - En la definición de los términos de la convocatoria se debe tener en cuenta la decisión del Comité de Dirección realizado el 08 de julio de 2008 en el que se determinó que con recursos del financiamiento se cubrirá los impuestos.
 - Revisar si en las convocatorias se debe exigir un mínimo e contrapartida, ya que si no se aporta la misma no es exigible o no hay medidas por el no cumplimiento de esta condición.
- En relación con los contratos:

- Estipular claramente cuándo inicia y cuándo termina el período de ejecución, de los recursos del financiamiento y de contrapartida, ya que actualmente se presenta diversas interpretaciones
- Especificar claramente qué acciones se deben llevar a cabo en caso que no se aporte la contrapartida exigida en la convocatoria.
- En la cláusula “Reintegro”, se debe ampliar y aclarar las causales de reintegro y su manejo, según los términos establecidos en la convocatoria.
- En general, velar porque las cláusulas contractuales correspondan con los términos de referencia de las convocatorias y los reglamentos establecidos a que haya lugar
- Establecer en el Reglamento Operativo en forma puntual, qué rubros son susceptibles de modificación autónoma por parte de los beneficiarios de la financiación, y hasta qué montos.
- Por último, se sugiere definir hasta qué momento se puede reconocer ejecución, teniendo en cuenta que en la cláusula de reintegro de los contratos se establece que *“A la finalización del proyecto, LA ENTIDAD reintegrará a COLCIENCIAS los recursos recibidos y no ejecutados ni comprometidos debidamente indexados...”*. Se debe hacer claridad sobre el tema de los compromisos adquiridos y la connotación de “indexados”.
- Se debe definir las reglas para el cumplimiento del aporte de la contrapartida en los contratos de reembolso Obligatorio, cofinanciación o de Jóvenes investigadores, en el que Colciencias efectúa **el aporte proporcional al aporte que realice la entidad beneficiaria o beneficiarias.**

En el Anexo No.1 se reflejan algunas de las situaciones encontradas que soportan las recomendaciones emitidas.